



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

University of Lapland



This is a self-archived version of an original article. This version usually differs somewhat from the publisher's final version, if the self-archived version is the accepted author manuscript.

Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistuksen) arviointi

Haila, Katri; Aarrevaara, Timo; Hjelt, Mari; Paavola, Heli; Palomäki, Santeri; Pulkkinen, Kirsi Helena; Raivio, Tuomas; Rannikko, Heikki; Sepponen, Susanna; Valtakari, Mikko

Julkaistu: 21.12.2018

Document Version

Julkaistu PDF-muodossa, tunnetaan myös nimellä tietueversio

Citation for published version (APA):

Haila, K., Aarrevaara, T., Hjelt, M., Paavola, H., Palomäki, S., Pulkkinen, K. H., Raivio, T., Rannikko, H., Sepponen, S., & Valtakari, M. (2018). *Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistuksen) arviointi*. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja Vuosikerta 2018 Nro 74 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161250/74-2018-TULA-arviointi.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Katri Haila, Timo Aarrevaara, Mari Hjelt, Heli Paavola,
Santeri Palomäki, Kirsi Pulkkinen, Tuomas Raivio,
Heikki Rannikko, Susanna Sepponen & Mikko Valtakari

Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistuksen) arviointi

Joulukuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 74/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 21.12.2018		
Tekijät	Katri Haila, Timo Aarrevaara, Mari Hjelt, Heli Paavola, Santeri Palomäki, Kirsi Pulkkinen, Tuomas Raivio, Heikki Rannikko, Susanna Sepponen & Mikko Valtakari		
Julkaisun nimi	Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistus) arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 74/2018		
Asiasanat	tutkimus, tutkimuslaitos, tutkimusrahoitus, tutkimus- ja innovaatiopolitiikka, arviointi		
Julkaisuaika	21.12.2018	Sivuja 109	Kieli suomi

Tiivistelmä

Arvioinnin kohteena on ollut tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus (TULA-uudistus), josta valtioneuvosto teki periaatepäätöksen vuonna 2013. Uudistuksen toimenpiteet koskivat tutkimuslaitosten yhdistämistä ja yhtiöittämistä, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen välisen yhteistyön syventämistä, toimintojen kehittämistä sekä uusia päätöksentekoa tukevia tutkimuksen rahoitusmuotoja kuten strategisen tutkimuksen rahoitus (STN) ja valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS).

Arvioinnissa selvitettiin, miten TULA-uudistus on toteutunut, ja miten se on edesauttanut tutkimuksen toimimista yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina. Arviointi perustui dokumenttianalyysiin, kyselyjen, haastattelujen ja muun asiantuntijatyön tuottaman laadullisen ja määrällisen aineiston analyysiin. Henkilöstökyselyn aineisto on saatavilla avoimena datana: <https://www.ulapland.fi/opendata>.

Arvioinnin tuloksena syntyi tietoa uudistuksen tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta, selkeydestä, yhtenäisyydestä, relevanssista sekä vaikutuksista yhteiskunnan tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin. Arvioinnin perusteella tutkimuskentässä ei ole tarvetta uusille mittaville rakenteellisille muutoksille, vaan suositukset annettiin nykyisen järjestelmän edelleen kehittämiseksi.

Liite 1 TULA-uudistuksen toimenpiteiden kuvaukset

Liite 2 Lista haastatelluista asiantuntijoista

Liite 3 TULA-arviointi. Työpakettien 1 haastattelukysymykset

Liite 4 Yhteenveto TULA-toimenpiteiden toimeenpanon tuloksista, kustannuksista ja toteutuksen operatiivinen tehokkuudesta

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 21.12.2018		
Författare	Katri Haila, Timo Aarrevaara, Mari Hjelt, Heli Paavola, Santeri Palomäki, Kirsi Pulkkinen, Tuomas Raivio, Heikki Rannikko, Susanna Seponen & Mikko Valtakari		
Publikationens namn	Utvärdering av reformen av forskningsinstituterna och forskningsfinansieringen		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 74/2018		
Nyckelord	forskning, forskningsinstitut, forskningsfinansiering, forsknings- och innovationspolitik, utvärdering		
Utgivningsdatum	21.12. 2018	Sidantal 109	Språk finska

Sammandrag

Utvärderingen gällde reformen av forskningsinstituterna och forskningsfinansieringen (TULA-reformen), av vilket statsrådet gjorde principbeslut 2013. Åtgärderna gällde sammanslagning och bolagisering av forskningsinstituterna, fördjupat samarbete mellan forskningsinstituterna och högskolorna, utveckling av funktionerna samt nya finansieringsformer för forskningsverksamhet som stöder beslutsfattandet, det vill säga strategisk forskning (RSF) och statsrådets forsknings-, framsyns-, utvärderings- och utredningsverksamhet (VN TEAS).

Utvärderingen utredde hur TULA-reformen har gått i uppfyllelse och hur reformen har främjat det att forskningen fungerar som strategisk resurs för samhällets utveckling och beslutsfattande. Utvärderingen baserade sig på analys av kvalitativa och kvantitativa data som producerats av dokumentation, enkäter, intervjuar och annat expertarbete. Personalenkäten är tillgänglig via länken: <https://www.ulap-land.fi/opendata>. Utvärderingen resulterade i information om reformens framgångsrikhet, effektivitet, tydlighet, enhetlighet, relevans och inverkan på framtidens färdigheter inom forskning och kunnskap i samhället.

Bilaga 1 Beskrivningar av TULA-reformens åtgärder

Bilaga 2 Lista av intervjuade experter

Bilaga 3 Intervjufrågor av arbetspaket 1

Bilaga 4 Sammanfattning av resultat, kostnader och operativ effektivitet av åtgärdernas implementering

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokayttoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 21 December 2018		
Authors	Katri Haila, Timo Aarrevaara, Mari Hjelt, Heli Paavola, Santeri Palomäki, Kirsi Pulkkinen, Tuomas Raivio, Heikki Rannikko, Susanna Sepponen & Mikko Valtakari		
Title of publication	Assessment of the research institutes and funding reform		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 74/2018		
Keywords	research, research institute, research funding, research and innovation policy, evaluation, assessment		
Release date	21 December 2018	Pages 109	Language Finnish

Abstract

The focus of the evaluation was the comprehensive reform of the research institutes and funding (TULA reform) on which a governmental decision in principle was made in 2013. Reform actions consisted of mergers and corporatizations of research institutes, deepening of cooperation between research institutes and higher education institutions, development of functions as well as research funding mechanisms such as the strategic research funding (SRC) and the government's analysis, assessment and research activities (VN TEAS).

The evaluation investigated how the TULA reform had been implemented, as well as whether and how it has furthered the functioning of research as a strategic resource for societal development and decision-making. The evaluation was based on a desk study, surveys, interviews and other qualitative and quantitative data produced through expert work. Data from the survey for research institutes' personnel is available as open data: <https://www.ulapland.fi/opendata>.

The evaluation produced knowledge on the effects and efficiency of the reform, as well as its clarity, coherence, relevance and impact on future knowledge and research capabilities. Based on the evaluation there is not a need for new, major structural changes in the research environment. Instead, recommendations were given to develop the current system.

Appendix 1 Description of TULA reform actions

Appendix 2 List of interviewed experts

Appendix 3 TULA evaluation. Interview questions for work package 1

Appendix 4 Summary of results, costs and operative efficiency of the implementation of the TULA reform

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi).

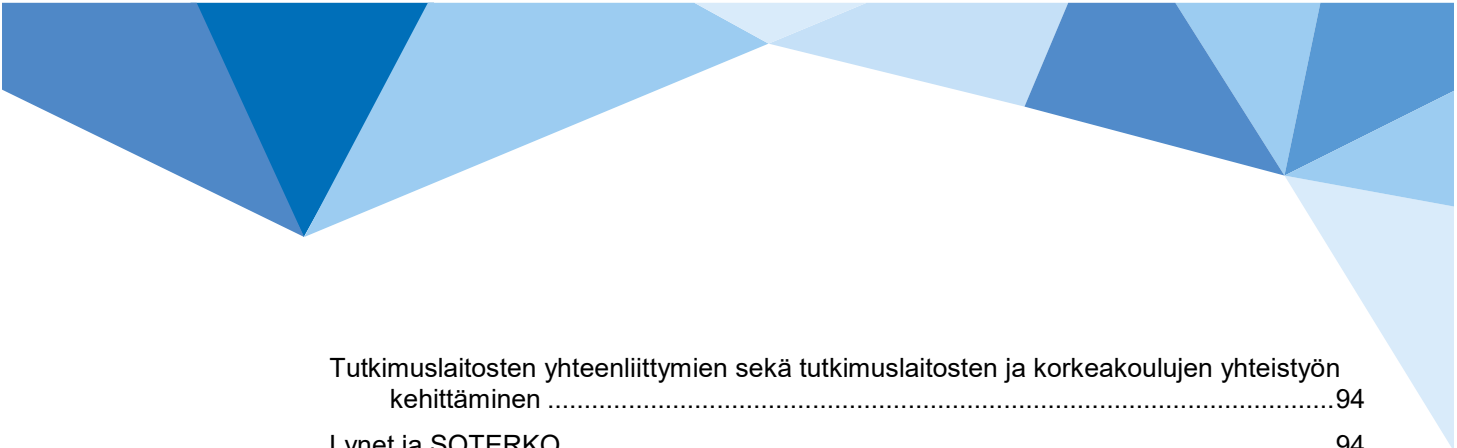
The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. Tiivistelmä	8
2. Johdanto	12
3. Arvioinnin kohde.....	14
3.1 TULA-uudistuksen kuvaus: Mikä on TULA-uudistus?	14
Uudistuksen rakenteelliset ja rahoitukseen liittyvät toimenpidekokonaisuudet	15
Tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen	16
Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventäminen	17
Tutkimuslaitosten yhteenliittymien toiminnan kehittäminen.....	17
Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen perustaminen	18
Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus-, arviointi- ja selvitystoiminnan vahvistaminen.....	18
Tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä	18
Uudistuksen toimeenpano ja seuranta	19
3.2 TULA-uudistuksen aseoituminen toimintaympäristössä.....	19
Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset TULA-uudistuksen toimeenpanoon	19
Voimavarojen keskittämisen sekä rakenteiden ja rahoituksen uudistamisen jälkeen tapahtuneet keskeiset muutokset	23
4. Arviointitehtävä.....	25
4.1 Arvioinnin tavoitteet, lähestymistapa ja arviointikysymykset	25
Arvioinnin tavoitteet	25
Arvioinnin lähestymistapa ja arviointikysymykset	25
4.3 Arvioinnin aineisto ja menetelmät	27
5. Arvioinnin tulokset	30
5.1 Uudistusten toimeenpanon tuloksellisuus, vaikutukset ja vaikuttavuus	30
Rakenteelliset uudistukset	30
Tutkimusrahoitusta koskevat uudistukset	32
5.2 Uudistuksen operatiivinen tehokkuus	37
Tiivistelmä	37

Yleistä toimeenpanon tehokkuuden arvioinnista	37
5.2.2. Toteutuksen toimenpidekohtainen arviointi	40
5.2.3. Yhteenvedo	52
5.3 Uudistuksen selkeys ja yhtenäisyys	55
Tavoitteiden selkeys	55
Tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisuus.....	58
Tutkimuslaitosten yhdistäminen Helsingin yliopistoon.....	64
Tutkimuslaitosten yhteenliittymien sekä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön kehittäminen	64
Strategisen tutkimuksen rahoitus.....	68
VN TEAS-rahoitus	69
5.4 Uudistuksen relevanssi.....	70
Tietojohtaminen	74
5.5 Uudistuksen vaikutukset yhteiskunnan tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin.....	75
Tutkimuksen laatu.....	75
Uudistus vauhditti monitieteistä yhteistyötä	78
Tutkimuksen hyödyntäminen ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus	82
6. Johtopäätökset	84
6.1 Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus	84
6.2 Rakenteelliset uudistukset.....	85
6.3 Tutkimusrahoitusta koskevat uudistukset.....	85
6.4 Vaikuttavuus ja vaikutukset tulevaisuuden tutkimus- ja osaamisvalmiuksiin	86
7. Suositukset.....	88
7.1 Strateginen taso.....	88
7.2 Toimenpiteiden jatkumiseen liittyviä suosituksia	89
Liite 1. Toimenpidekuvaukset.....	90
Luonnonvarakeskuksen ja Paikkatietokeskuksen perustaminen sekä VTT:n yhtiöittäminen.....	90
Luonnonvarakeskuksen perustaminen	90
VTT:n yhtiöittäminen	92
Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskuksen perustaminen	92
Tutkimuslaitosten yhdistäminen Helsingin yliopistoon.....	93



Tutkimuslaitosten yhteenliittymien sekä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön kehittäminen	94
Lynet ja SOTERKO	94
KOTUMO	95
Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen perustaminen	95
Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus-, arviointi- ja selvitystoiminnan vahvistaminen	97
THL:n ja TTL:n arvioinnit	97
Liite 2. Lista haastatelluista asiantuntijoista.....	99
Liite 3. TULA-arviointi. Työpaketti 1 haastattelukysymykset.....	101
Liite 4. Yhteenveto TULA-toimenpiteiden toimeenpanon tuloksista, kustannuksista ja toteutuksen operatiivinen tehokkuudesta.	103
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	106

1. TIIVISTELMÄ

Arvioinnin kohteena on ollut tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus (lyh. TULA-uudistus), josta Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen 5.9.2013. TULA-uudistus sisälsi yhteensä seitsemän toimenpidekokonaisuutta, joista neljä liittyi rakenteellisiin uudistuksiin ja kolme rahoituksellisiin uudistuksiin. Rakenteelliset uudistukset koskivat tutkimuslaitosten yhteensulauttamista, yhdistämistä yliopistoon, yhteenliittymien kehittämistä, sekä yhteistyön syventämistä.

Arvioinnissa on tarkasteltu TULA-kokonaisuudistuksen toimeenpanon tuloksellisuutta ja tehokkuutta, uudistuksen selkeyttä, yhtenäisyyttä ja relevanssia sekä vaikutuksia yhteiskunnan tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin. TULA-arviointi on perustunut laadulliseen ja määrälliseen aineistoon ja niiden analyysiin niin dokumenttianalyysin tuottamaan faktapohjaiseen evidenssiin kuin kyselyn, haastattelujen ja muun asiantuntijatyön tuottamaan laadulliseen ja kvantitatiiviseen aineistoon. Aineistoja kerättiin ja analysoitiin arvioinnin aikana osin samanaikaisesti.

Aineistotriangulaatiolla haettiin kattavaa kuvaa TULA-uudistuksen taustasta ja prosesseista erityisesti voimavarojen keskittämisen sekä rakenteiden ja rahoituksen uudistamisen aikaansaamien muutosten tunnistamisessa. Dokumenttiaineisto, teemahaastattelut sekä aloitusseminaari tukivat erityisesti lähtötilanteen kuvausta, uudistuksen operatiivisen tehokkuuden arviota.

Henkilöstökysely toi eri tehtävissä ja organisaatiotasoilla työskentelevien toimijoiden näkemyksiä kattavasti esille. Avoimella konsultaatiolla saavutettiin esimerkiksi sidosryhmiä ja tutkimuslaitosten palveluksessa aiemmin toiminutta henkilökuntaa. Kyselyt ja haastattelut tuottivat aineistoa erityisesti uudistusten toimeenpanon tuloksellisuuden, vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointiin sekä uudistuksen relevanssin teemoihin. Alueelliset työpajat ja ryhmähaastattelut syvensivät näkemystä TULA-uudistuksen toteutuksesta sekä uudistuksen selkeyden ja yhtenäisyyden teemoihin. Näkemykset vaikutuksista yhteiskunnan tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvaatimuksiin perustuvat sekä haastattelu- että kyselyaineistoihin.

Arvioinnin johtopäätöksinä esitettiin seuraavaa:

Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus

- TULA-uudistuksen toimenpiteet, etenkin uudet rahoitusmuodot STN ja VN TEAS, ovat edesauttaneet päätavoitteen mukaisesti tutkimuksen toimimista yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina.
- TULA-uudistus ei saavuttanut tavoitettaan turvata ja vahvistaa tutkimuslaitosten strategista ohjausta valtioneuvoston tasolla.
- TULA-uudistus ei ole ollut operatiiviselta toteutustavaltaan yhtenäinen uudistus eikä toimenpiteiden mahdollisia keskinäisiä synergioita ole voitu täysimääräisesti hyödyntää.
- TULA-uudistuksen ohjaus ja seuranta on myös ollut puutteellista.

Rakenteelliset uudistukset

- Institutionaalisella tasolla tehdyt uudistukset, kuten tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen ja Tulanet-verkosto, ovat edistäneet tavoiteltua monitieteistä yhteistyötä.
- TULA-uudistuksessa keskityttiin institutionaalsiin rakenteisiin, kun taas eri toimijoiden strategiaan ja operatiivisiin toimintamalleihin kiinnitettiin vähemmän huomiota.
- Uudistusten toimeenpano ei ole aiheuttanut kohtuuttoman suuria hallinnollisia tai välikäisiä kuluja.

Tutkimusrahoitusta koskevat uudistukset

- TULA saavutti tavoitteensa kohdentaa rahoitusta vahvistamaan tutkimuksen relevanssia, kysyntälähtöisyyttä ja monitieteisyyttä.
- Yhteisten tietotarpeiden tunnistaminen on kehittynyt ministeriöissä, kun taas tiedon hyödyntämistä poliittisen päätöksenteon prosesseissa ei ole tavoitteellisesti kehitetty samassa tahdissa.

Vaikuttavuus ja vaikutukset tulevaisuuden tutkimus- ja osaamisvalmiuksiin

- STN-rahoituksessa monialaiset tietotarpeet ovat tulleet aiempaa ennakoitavammiksi ja avoimemmiksi.
- Jos VN TEAS-rahoituksen hakijoiksi halutaan houkutella nykyistä enemmän yliopistotutkijoita, tulisi tasapainottaa akateemisen tutkimuksen meritoitumisen mahdollisuudet ja eritahtiset tietotarpeet toimivaksi kokonaisuudeksi.
- TULA-uudistuksen erillisvaikutusta tutkimuksen laatuun on vaikea tunnistaa toimintaympäristössä tapahtuneiden huomattavien muutosten kuten tutkimuslaitosten budjettirahoituksen leikkausten vuoksi.
- TULA-uudistus on kokonaisuutena laajentanut osaamisvalmiuksia yhteiskunnan kannalta relevantissa tutkimuksessa.
- TULA-uudistuksessa ei otettu riittävästi huomioon tutkimuslaitosten monipuolista roolia viranomaistoiminnassa ja pitkäjänteistä tiedontuotantoa.

Arvioinnin perusteella tutkimuskentässä ei ole tarvetta uusille mittaville rakenteellisille muutoksille, vaan suositukset annettiin nykyisen järjestelmän edelleen kehittämiseksi. Seuraavat strategisen tason suositukset koskevat valtioneuvostoa, ministeriöitä ja tutkimus- ja innovaatio- ja tutkimuksen organisaatioita.

- Kansallisen tason uudistuksissa tulisi niiden kompleksisuudesta ja haastavuudesta huolimatta rohkeasti pyrkiä tavoitteiden konkretisointiin ja operationalisointiin. Kohde-ryhmät tulisi osallistaa tavoitteiden määrittelyyn. Tämä parantaisi sitoutumista ja tukisi toimenpiteiden jalkautusta.

- Uusien rakenteellisten uudistusten tulisi jatkossa perustua selkeään lähtötilan analyysiin ja yhtenäiseen tietopohjaan. Uudistuksen tarve tulisi ensin todentaa. Tämä tukisi uudistusten toimeenpanoa, seurantaa ja vaikuttavuuden arviointia jatkossa, ja parantaisi uudistuksen johtamisen edellytyksiä strategisella tasolla.
- Valtion tutkimusrahoituksen strategista kokonaiskuvaa tulee selkiyttää määrittelemällä taho, jolla on vastuu ja johtajuus strategisista tavoitteista. Tavoitteiden tulisi olla osa ministeriöiden tutkimuslaitosten tulosohtajasta ja seurantaa. Täten vahvistettaisiin pitkäjänteisyyttä tutkimusrahoituksen suunnittelussa ja valmistelussa.
- Strategisena tavoitteena tulee olla kansainvälisesti korkeatasoinen tutkimus ja kansainvälisen kilpailtavan rahoituksen määrän lisääminen. Tällä on vaikutusta paitsi kansalliseen tutkimusrahoitukseen, myös tutkimusjärjestelmän dynaamisuuteen.
- Kansallisen vastinrahoituksen määrä ja kohdentuminen tulisi ottaa aiempaa paremmin huomioon, jotta tutkimusorganisaatiot voivat tulevaisuudessa lisätä kansainvälisen rahoituksen määrää. Esimerkiksi STN voi myöntää rahoitusta kansalliseksi vastinrahoitukseksi Horisontti 2020 -ohjelman Yhteiskunnalliset haasteet -pilarista rahoitusta saaneisiin hankkeisiin, mikä tällä hetkellä sulkee monia TULA-uudistuksen kohderyhmien näkökulmasta relevantteja tutkimusaloja ko. vastinrahoituksen ulkopuolelle.
- Tutkimuslaitosten ohjauksessa tulee kiinnittää huomiota sekä tutkimuksen laatuun että viranomaistehtäviin, jotka molemmat luovat pohjaa tulevaisuuden tutkimus- ja osaamisvalmiuksille.
- Tietojohdantamista tulee parantaa ministeriöissä kehittämällä prosesseja tutkimustiedon hyödyntämiseksi poliittisessa päätöksenteossa muun muassa hyödyntämällä aiempaa enemmän sähköistä tiedonhallintaa.
- Laitosten tulosohtauksen käytäntöjä tulisi yhdenmukaistaa siten, että tutkimuslaitoksia ohjaavissa ministeriössä olisi riittäviä ja kattavia seurantatietoja hallinnonalan tutkimuslaitoksessa tehtävästä tutkimuksesta. Nämä tiedot voisivat olla myös laajemmin muiden ministeriöiden hyödynnettävissä synergioiden tunnistamisen edistämiseksi.

TULA-uudistuksen toimenpiteiden jatkumiseen liittyviä suosituksia annettiin seuraavasti. Yhteenliittymät. TULA-uudistuksen aikaansaamien verkostomaisten yhteistyörakenteiden (Tulanet ja KOTUMOn tyyppinen ministeriöiden yhteistyö) tulee jäädä pysyväksi käytännöksi.

VN TEAS

- Tietotarvekuvausten määrittelytapoja tulisi kehittää, jotta ne palvelevat todellista tarvetta niin ajallisesti, toiminnallisesti kuin laadullisestikin. VN TEAS-tutkimusteemojen valinnassa tulee kiinnittää huomiota mm. siihen, millaisella prosessilla tietotarve muodostetaan ja miten tiedon muoto määritellään (selvitys, arviointi, tieteellinen tutkimus). VN TEAS-tietotarpeiden ei tulisi olla sellaisia kapeasti määritettyjä operatiivisia tehtäviä, jotka voitaisiin toteuttaa myös viranomaistehtävinä.
- Vastaavasti hankkeiden valinnassa huomiota tulisi kiinnittää siihen, miten päätökset perustellaan, jotta hakijoiden osaaminen paranisi ja motivaatio hakea rahoitusta uudelleen pysyisi hyvällä tasolla.

- Tutkimustiedon systemaattista hyödyntämistä poliittisen päätöksenteon prosesseissa tulee edelleen kehittää, esim. lainvalmistelussa ja hallinnon kehittämisessä.

STN

- Kansainvälistymistä tulee vahvistaa esimerkiksi kannustamalla tutkimusryhmiä kiinnittämään jäsenikseen myös kansainvälisiä tutkijoita, jotta tutkimusryhmien kapasiteetti vahvistuisi esimerkiksi kansainvälisesti kilpailtua rahoitusta silmällä pitäen ja jatkamaan rahoitettuja hankkeita kansainvälisinä tutkimuksina.

2. JOHDANTO

Arvioinnin kohteena on ollut tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus¹ (jäljempänä käytetty lyhennystä TULA-uudistus tai uudistus), josta Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen 5.9.2013. Tässä arvioinnissa on tarkasteltu TULA-kokonaisuudistuksen toimeenpanon tuloksellisuutta ja tehokkuutta, uudistuksen selkeyttä, yhtenäisyyttä ja relevanssia sekä vaikutuksia yhteiskunnan tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin. Arviointi on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

TULA-uudistusta ja sen asemoitumista toimintaympäristöön olemme kuvanneet seuraavassa luvussa 3. TULA-uudistusta edelsi vuosia kestänyt valmisteleva työ tutkimuslaitosten toiminnan tehostamiseksi. Vuonna 2011 Tutkimus- ja innovaationeuvosto asetti asiantuntijaryhmän tekemään ehdotuksen valtion tutkimuslaitoskentän kokonaisuudistuksesta. Kuten asiantuntijaryhmän vuonna 2012 julkaistussa raportissa² todettiin, vuosina 2004-2011 oli tehty lukuisia selvityksiä, arviointeja ja periaatepäätöksiä valtion tutkimuslaitosten uudistamiseksi. Muun muassa vuonna 2010 laadittu Suomen hallinnon OECD-arviointi nosti tarpeen vahvistaa tiedolla johtamista ja näyttöön perustuvaa toimintapolitiikan valmistelua, päätöksentekoa ja seurantaa³. Sektoritutkimuksen käsite nähtiin myös vanhentuneeksi, koska yhteiskunnan kannalta merkittävät haasteet eivät ole yhden sektorin ratkaistavissa vaan yhä enemmän on tarvetta poikkitieteelliselle lähestymistavalle. Asiantuntijaryhmän kokonaisuudistusta koskevassa ehdotuksessa oli kolme osaa: tutkimuslaitosten rakenteen uudistaminen, tutkimusvarojen kokoaminen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseksi valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaksi tutkimukseksi ja strategisesti suunnatun tutkimuksen rahoitusvälineeksi ja tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyön syventäminen. TULA-uudistusta lähdettiin valmistelemaan asiantuntijaryhmän ehdotuksen pohjalta.

Viime vuosina suomalaiseen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmään on kohdistunut useita arviointeja, joista osassa on käsitelty myös TULA-uudistuksen toimenpiteitä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön teettämä Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi⁴ julkaistiin kesällä 2017. OECD-arviointi nosti vahvuuksina esille muun muassa vahvan osaamisen ja yhteistyön kulttuurin, kun taas merkittävänä heikkouksina nähtiin tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän pirstaleisuus ja strateginen tutkimus. OECD-arviointi peräänkuulutti kansallista tutkimus- ja innovaatiopolitiikan visiota. OECD-arvioinnin mukaan esimerkiksi strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) työn toteuttaminen edellyttäisi yhteyksiä tutkimus- ja innovaatio-ohjelmiin, jotta saataisiin aikaa yhteiskunnallisten haasteisiin tarvittavia ratkaisuja ja innovaatioita. Tutkimus- ja innovaationeuvosto päätti syksyllä 2017 visiosta ja tiekartasta⁵, jonka mukaan Suomesta tulee vuoteen 2030 mennessä vetovoimaisin ja osaavin keilu- ja innovaatioympäristö.

TULA-uudistuksen toimenpiteistä korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventäminen (KOTUMO) on arvioitu erikseen jo vuonna 2017⁶. KOTUMOn ohjausryhmä on ollut yksi väline, jolla on voitu edistää tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kansallisia tavoitteita hallinnonvälisellä

¹ <http://vnk.fi/tula>; <http://vnk.fi/documents/10616/1034423/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf/ae74f7b4-1150-4d45-a6c9-009d33426f93>

² Lankinen, T., Hagström-Näsi, C. & Korkman, S. 2012. Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2012.

³ OECD:n Suomen hallinnon maa-arviointi. Käännös tiivistelmästä ja keskeisistä suosituksista. Valtiovarainministeriö 2010.

⁴ Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017. Kokonaisarviointi ja suositukset (epävirallinen suomennos). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2017.

⁵ <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/4102579/TIN-visio-ja-tiekartta.pdf/980ac849-fd12-4027-bcc2-ee290e36016a/TIN-visio-ja-tiekartta.pdf.pdf>

⁶ Hjelt, M., Sepponen, S., Larvus, L., Palomäki, S. & Raivio, T. 2017. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen tiekartta: Arvio toimenpiteiden toteuttamisesta. Arvioinnin loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:14.

yhteistyöllä. Arvioinnin mukaan KOTUMO-tiekartta (2015-2017) ja ohjausryhmän toiminta olivat vaikuttaneet myönteisesti ministeriöiden yhteistyöhön ohjauksessa ja rahoituksessa, kun taas haasteina ovat olleet muun muassa sidosryhmien osallistaminen ja tutkimuksen vaikuttavuuden lisääminen elinkeinoelämän näkökulmasta. KOTUMOn ohjausryhmä⁷ esitti vuonna 2018 julkaistussa loppuraportissaan suositukset tutkimusjärjestelmän ohjauksen yhteistyön syventämiseksi, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten välisen yhteistyön syventämiseksi, tutkimusinfrastruktuurien käytön ja jakamisen tehostamiseksi ja tutkimus- ja innovaatiotoiminnan avointen toimintatapojen vahvistamiseksi.

Valtion talouden tarkastusvirasto (VTV) selvitti vuonna 2017 TULA-uudistuksen toimenpiteistä strategisen tutkimuksen rahoitusta (STN) ja valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoitusta (VN TEAS)⁸. VTV:n selvityksen mukaan STN-rahoitusmuodon organisointi ja hallinnointi on ollut tarkoituksenmukaista ja noudattaa periaatepäätöstä. VN TEAS -rahoitusprosessi on TULA-periaatepäätöksen mukainen, mutta hankeprosessia ja käytäntöjä on tarpeen sujuvoittaa. Selvitys nosti ongelmana esille sen, että STN- ja VN TEAS -hankkeiden kokonaisrahoituksesta jopa yli kolmasosa on kohdistunut hankkeiden toteuttajaorganisaatioiden yleiskustannuksiin.

TULA-uudistuksen arviointi on toteutettu helmikuun 2017- marraskuun 2018 välisenä aikana. Arvioinnin ovat toteuttaneet yhteistyössä Ramboll Management Consulting Oy, Gaia Consulting Oy, Lapin yliopisto, MDI Oy ja WitMill Oy. Arvioinnin tekijät vastaavat arviointiraportin sisällöstä, johtopäätöksistä ja suosituksista. Raportti on suomenkielinen. Professori Peter Maassen ja Dr. Paul Cunningham ovat osallistuneet arviointiin kansainvälisinä asiantuntijoina. TULA-uudistuksen arvioinnin tuloksia tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon TULA-uudistuksen asemoituminen toimintaympäristöön ja TULA-uudistuksen rinnalla samanaikaisesti tapahtuneet muut huomattavat muutokset, joita on kuvattu seuraavassa luvussa 3. Arviointiraportin luvussa 4 on kuvattu arviointitehtävä, luvussa 5 arvioinnin tulokset, luvussa 6 johtopäätökset ja luvussa 7 suositukset.

⁷ Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen ohjausryhmä. 2018. Syvenevää korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen monivuotinen prosessi eli KOTUMO 2014–2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:7.

⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2018. Selvitys. Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2018.

3. ARVIOINNIN KOHDE

3.1 TULA-uudistuksen kuvaus: Mikä on TULA-uudistus?

Valtioneuvosto teki vuonna 2013 periaatepäätöksen tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksesta eli TULA-uudistuksesta⁹. Uudistus sisälsi rakenteellisia sekä rahoitukseen liittyviä toimenpidekokonaisuuksia, joiden päämääränä oli yhteiskunnallisesti vaikuttavampi tutkimustoiminta.

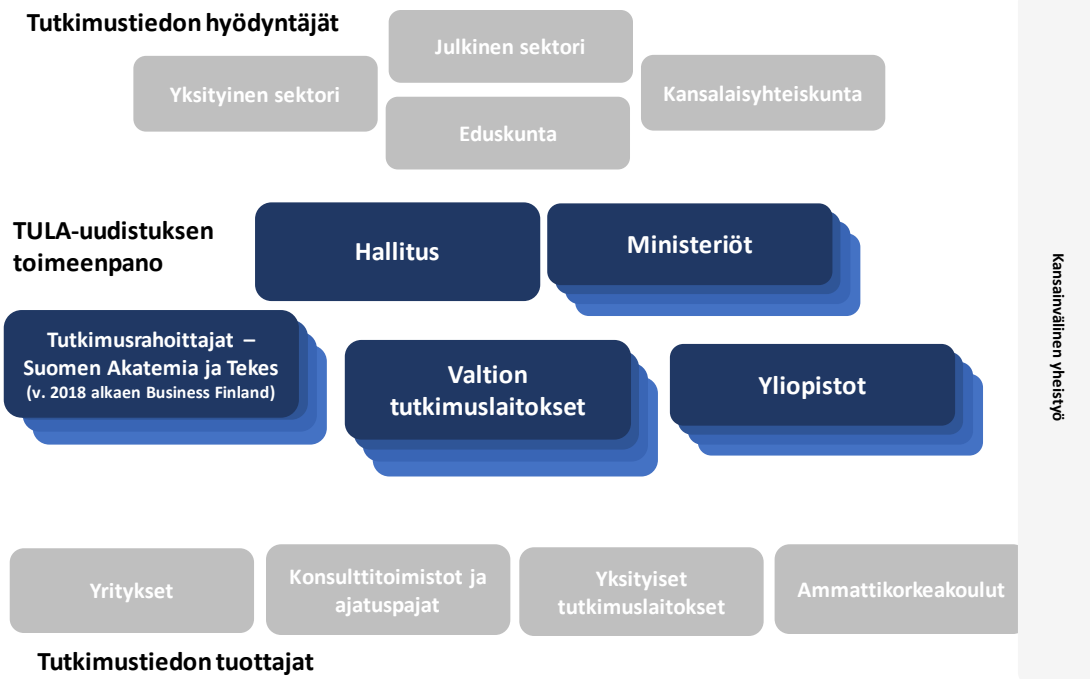
Kokonaisuudistuksen päätavoitteena oli, että tutkimus toimisi yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina. Tätä varten tuli vahvistaa monitieteistä ja korkeatasoista yhteiskuntaa palvelevaa tutkimusta. Samalla uudistuksen takana oli myös tavoite tehostaa etenkin valtiollisten tutkimuslaitosten toimintaa yhdistämällä rakenteita suuremmiksi kokonaisuuksiksi, vahvistamalla tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyötä sekä lisäämällä tutkimuslaitosten strategiasta ohjausta valtioneuvoston tasolla. Rakenteista vapautuvia varoja oli määrä suunnata uudelleen kilpaillun tutkimusrahoituksen kautta rahoittamaan ongelmakeskeistä, yhteiskunnan haasteisiin vastaavaa ja ohjelmamuotoista tutkimusta sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksentekoa tukevaa tutkimus- ja selvitystoimintaa.

TULA-uudistuksen tavoitteet periaatepäätöksen mukaan:

- Monitieteistä, korkeatasoista ja yhteiskunnan kannalta relevanttia tutkimusta vahvistetaan.
- Tutkimustoimintaa tehostetaan ja tutkimuksen relevanssia parannetaan vapauttamalla resursseja kiinteistä rakenteista ja tutkimuksen tukipalveluista.
- Tutkimuslaitoksia kootaan aihepiireittäin nykyistä suuremmiksi ja vahvemmiksi kokonaisuuksiksi ottaen huomioon toiminnan laadun kehittämisedellytykset.
- Tutkimusrahoituksesta osa kootaan osoitettavaksi avoimen tutkimusrahoituksen välityksellä tutkimuksen relevanssin, kysyntälähtöisyyden ja monitieteisyyden vahvistamiseksi. Tavoitteena on rahoittaa ongelmakeskeistä, pitkäjänteistä ja ohjelmamuotoista tutkimusta, jolla etsitään ratkaisuja yhteiskunnan haasteisiin. Kansallinen vastinrahoitus EU-hankkeisiin sisällytetään samaan kokonaisuuteen.
- Vahvemmat ja suuremmat tutkimuslaitokset ja strategisesti suunnattavan tutkimusrahoituksen kokoaminen mahdollistavat voimavarojen suuntaamisen uudelleen yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaisesti.
- Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksentekoa tukevaa tutkimus- ja selvitystoimintaa vahvistetaan kokoamalla tutkimusrahoitusta käytettäväksi valtioneuvoston tekemien linjausten mukaisesti.
- Syvennetään yhteistyötä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen välillä.
- Turvataan ja vahvistetaan tutkimuslaitosten strategiasta ohjausta valtioneuvoston tasolla.

⁹ <http://vnk.fi/tula>; <http://vnk.fi/documents/10616/1034423/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf/ae74f7b4-1150-4d45-a6c9-009d33426f93>

TULA-uudistus koski laajasti koko suomalaista tutkimus- ja innovaatiojärjestelmää sekä tutkimustiedon tuottajia ja hyödyntäjiä. Kuvassa 1 on esitetty yhteenveto uudistuksen eri sidosryhmistä. TULA-uudistuksen keskeisiä toimenpiteiden toteuttajia olivat valtioneuvosto ja ministeriöt, tutkimusrahoittajat Suomen Akatemia ja Tekes (nykyinen Business Finland), tutkimuslaitokset sekä yliopistot. Välillisesti uudistuksen keskeisiä sidosryhmiä ovat tutkimustiedon muut tuottajat eli esimerkiksi ammattikorkeakoulut, muut kuin valtion omistamat tutkimuslaitokset, yhdistys- tai säätiöpohjaiset ajatuspajat sekä yksityisen sektorin muut tiedon tuottajat. Nämä tahot ovat valtion tutkimuslaitosten yhteistyökumppaneita. Lisäksi rahoituksen muutokset koskivat kaikkia tiedon tuottajia. Tiedonhyödyntäjien kenttä on vastaavasti huomattavan laaja joukko kattaen kaikki yhteiskunnan toiminnan osa-alueet.



Kuva 1. TULA-uudistuksen keskeiset sidosryhmät.

Uudistuksen rakenteelliset ja rahoitukseen liittyvät toimenpidekokonaisuudet

TULA-uudistus sisälsi yhteensä seitsemän toimenpidekokonaisuutta, joista neljä liittyi rakenteellisiin uudistuksiin ja kolme rahoituskellisiin uudistuksiin. Rakenteelliset uudistukset koskivat tutkimuslaitosten yhteensulauttamista, yhdistämistä yliopistoon, yhteenliittymien kehittämistä, sekä yhteistyön syventämistä.

Oleellisen osan uudistuksen toteutuksesta on muodostanut strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) hallinnoiman rahoitusvälineen perustaminen Suomen Akatemian yhteyteen vuonna 2014, valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus- arviointi- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) vahvistaminen sekä tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä. Yleiskuva toimenpidekokonaisuuksista on esitetty kuvassa 2. Seuraavassa esitellään lyhyesti uudistuksen toimenpidekokonaisuudet. Liitteessä 1 on kuvattu tarkemmin kunkin toimenpiteen toteutus.

I. RAKENTEET:

A) Tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen

- Luonnonvarakeskus
- Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskus (Geodeettinen laitos)
- Moniteknologinen tutkimus- ja kehittämiskeskus (VTT Oy:n hallintomallin ja juridisen aseman uudistaminen)

B) Tutkimuslaitosten yhdistäminen Helsingin yliopistoon

- Kuluttajantutkimus
- Oikeuspoliittinen tutkimus

C) Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventäminen

- KOTUMO

D) Tutkimuslaitosten yhteenliittymien toiminnan kehittäminen

- SOTERKO
- Lynet
- THL:n ja TTL:n arviointi

II. RAHOITUS:

E) Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen perustaminen

- STN toiminta

F) Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus-, arviointi- ja selvitystoiminnan vahvistaminen

- VN TEAS toiminta

G) Tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä

- Ministeriöiden oma selvitys- ja tutkimustoiminta

E-F liittyen: Rahoituksen kokoaminen: tutkimuslaitokset (52,5 Me)
Suomen Akatemia (7,5 Me)
Tekes (10 Me)

Toimenpidekokonaisuudet heijastetaan

- muihin tutkimus- ja innovaatiopolitiikan merkittäviin muutoksiin
- kansainväliseen viitekehykseen

Kuva 2. Yleiskuva TULA-uudistuksen toimenpiteistä.

Tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen

Tutkimuslaitosten yhteensulauttamisen tavoitteina oli TULA-periaatepäätöksen mukaan vahvistaa toiminnallinen ja taloudellinen perusta ja synnyttää vahvempia monitieteisiä tutkimusorganisaatioita, jotka eivät perustuisi enää vain yhden sektorin tutkimustarpeiden tyydyttämiseen vaan palvelisivat laaja-alaisesti yhteiskuntaa sekä elinkeinoelämää ja pystyisivät kilpailemaan rahoituksesta menestyksellisesti muiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten kanssa. Tutkimukseen ja havaintoihin perustuvia palveluja voidaan tuottaa integroituina viranomaisille ja muille palvelujen käyttäjille. Yhteensulauttamisen tuloksena astui 1.1.2015 voimaan kolme tutkimuslaitosuudistusta.

Maatalouden tutkimuskeskus (MTT), Metsäntutkimuslaitos (METLA), Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL) sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen Tiken tilastotutanto fuusioitiin **Luonnonvarakeskukseksi (Luke)**. TULA-periaatepäätöksen aikaan Luken fuusio oli jo pitkään valmisteltu. Lynet-verkostossa oli keskusteltu fuusiosta jo vuonna 2009, mutta johtoryhmälle laadittua ehdotusta toiminnan tehostamisesta rakenteellisin uudistuksin ei hyväksytty. Vuonna 2012 MMM käynnisti oman hallinnonalan organisaatioiden fuusiovalmistelun, joka syötti suoraan TULA-periaatepäätökseen. Periaatepäätöksen jälkeen Luken fuusio pantiin toimeen (tarkempi kuvaus liitteessä 1).

MMM:n alainen Geodeettinen laitos sekä tietopalvelukeskus Tike (tilastotutantoa lukuun ottamatta) siirtyi **Maanmittauslaitoksen Paikkatietokeskukseksi**. Fuusio toteutettiin rinnakkain Luken fuusion kanssa ja taustalla oli ajatus pienten erillislaitosten vaikeutuneet mahdollisuudet selviytyä kovenevassa kilpailussa.

TULA-uudistuksen myötä VTT muuttui valtion kokonaan omistamaksi, voittoa tavoittelemattomaksi erityistehtäväyhtiöksi **Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:ksi**. Uudistuksessa yhdistettiin Mittatekniikan keskus MIKES ja VTT. VTT:n fokuksessa oli jo pitkään ollut rakentaa kokonaisuus, jolla strategisen tutkimuksen tulokset muuttuvat innovaatioiksi. VTT Group tytäryhtiöineen VTT Expert Services Oy, VTT Ventures Oy, VTT International Oy oli perustettu jo vuonna 2010 voimaan astuneen lain myötä. Yhtiöittämisen tavoitteena oli muun muassa tarjota aiempaa joustavammia rahoitusmahdollisuuksia talouden suunnitteluun ja liiketoiminnan kehittämiseen.

Tutkimuslaitosten yhdistämisellä Helsingin yliopistoon pyrittiin liittämään laitokset tiiviimmin laajempaan tutkijayhteisöön. Muutoksella pyrittiin vahvistamaan erityisesti tutkimuksen monitieteisyyttä ja sen riippumattomuutta asemaa irrottamalla se tietyn ministeriön alaisuudesta palvelemaan koko yhteiskuntaa.

Vuonna 1990 perustettu **Kuluttajatutkimuskeskus** (KTK) toimi aiemmin työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa. Vuodesta 2015 alkaen KTK on ollut osa HY:n Poliittikan ja talouden tutkimuksen laitosta, joka kuuluu valtiotieteelliseen tiedekuntaan.

Vuonna 1974 perustettu Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (Optula) toimi aiemmin oikeusministeriön alaisuudessa. Optulan edeltäjä oli Kriminologinen tutkimuslaitos (1963-1974). Vuodesta 2015 alkaen **Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti** on ollut osa HY:n Sosiaalitieteiden laitosta, joka kuuluu valtiotieteelliseen tiedekuntaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastasi KTK:n ja Optulan yhdistämissuunnitelmasta sekä tarvittavista lainsäädäntö- ja talousarviovalmisteluista yhteistyössä oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Helsingin yliopiston kanssa. Yhdistäminen tarkoitti käytännössä, että laitokset sulautuivat Helsingin yliopistoon ja Helsingin yliopiston ja opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) välisessä sopimuksessa määritettiin niiden valtakunnalliset erityistehtävät.

Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventäminen

Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön vahvistamisen tavoitteena oli tarjota sekä korkeakouluille että tutkimuslaitoksille synergisiä etuja ja vahvistaa suomalaisen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän vahvuutta kokonaisuutena. Tämä edistäisi omalta osaltaan TULA-uudistuksen päätavoitteita - yhteiskuntaa palvelevan tutkimuksen tuottamista ja hyödyntämistä sekä suomalaisen osaamisen kilpailukykyä.

Yhteistyön syventämiselle laadittiin opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla **KOTUMO-tiekartta** vuosille 2014-2017. Tiekartan tavoitteena oli, että tutkimuslaitokset ja korkeakoulut muodostaisivat asteittain sopimusperäisiä yhteenliittymiä, joilla olisi yhteisiä tutkimuslaitteita, laboratorioita ja tietovarantoja sekä tiivis yhteistyö tutkimuksessa ja opetuksessa. Tiekartan toteuttamisesta vastasi ministeriöiden yhteinen ohjausryhmä. Tiekartan toteuttamiselle ei suunnattu erillistä rahoitusta vaan sen rooli on ollut koordinoiva.

Tutkimuslaitosten yhteenliittymien toiminnan kehittäminen

Rakenteellisiin uudistuksiin liittyi myös tutkimuslaitosten yhteenliittymien toiminnan edelleen kehittämistä tukevat toimenpiteet. Tavoitteena oli edistää tutkimus- ja kehittämistoiminnan laadua ja tehokkuutta sekä liikkuvuutta laitosten välillä rakentamalla toimijoiden välille yhteistyötä sekä saada tutkimuksen infrastruktuurit ja seurantajärjestelmät laajempaan yhteiseen käyttöön.

Luonnonvara- ja ympäristöalan tutkimusverkko Lynet oli toiminut jo vuodesta 2008 alkaen. Lynet-verkostoon kuuluivat tutkimuslaitoksista Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Geologian tutkimuskeskus (GTK), Ilmatieteen laitos (IL), Luonnonvarakeskus (Luke), Maanmittauslaitos (MML), Suomen ympäristökeskus SYKE ja Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy.

Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymä SOTERKO, johon kuuluivat Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työterveyslaitos (TTL), Säteilyturvakeskus (STUK), Evira, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, IL, Kela, SYKE, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) ja VTT, oli aloittanut toimintansa jo vuonna 2011. Näiden verkostojen

toiminta oli keskeinen osa yhteenliittymien keskinäisen yhteistyön vahvistamista. Verkostot yhdistyivät vuonna 2017 uudeksi yhteenliittymäksi, Tulanet¹⁰. Tulanetin perustaminen ei ollut uudistuksessa määritelty toimenpide, mutta luonteva jatkumo yhteistyön tiivistymiselle.

Uudistuksessa oli toimenpiteenä määritelty myös THL:n ja TTL:n arvioinnit, jotka kuitenkin toimenpiteenä olivat selkeästi eri tasolla verrattuna muihin syvällisempiin järjestelmää muuttaviin rakenteellisiin ja rahoituksellisiin toimenpiteisiin. Arvioinnit on kuitenkin toteutettu ja niiden toteutus on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen perustaminen

Strategisen tutkimuksen rahoitusväline perustettiin palvelemaan yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnan toimintojen kehittämistä tuottamalla ongelmakeskeistä, pitkäjänteistä ja ohjelma-muotoista tutkimusta. Suomen Akatemian alaisuudessa toimiva STN käynnisti toimintansa 2014. Vuonna 2016 STN-rahoituksen myöntövaltuus oli 55,6 miljoonaa euroa. Rahoitusta kohdennetaan laaja-alaisesti erilaisten yhteiskunnan merkittävien ja suurien haasteiden tutkimukseen muun muassa tutkimukseen, joka palvelee elinkeinoelämän uudistamista ja kilpailukykyä, työelämän kehittämistä, julkisen sektorin kehittämistä palvelevaan tutkimukseen.

Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus-, arviointi- ja selvitystoiminnan vahvistaminen

Valtioneuvoston yhteistä päätöksentekoa ja tietoon perustuvaa toimintapolitiikkaa vahvistamaan perustettiin uusi tutkimus- ja selvitystoiminnan instrumentti VN TEAS. Tavoitteena on ollut mahdollistaa tiedolla johtamista ja tutkimus-, arviointi-, ennakointi- ja selvitystiedon systemaattisempaa käyttöä päätöksenteossa ja ohjauksessa. VNK:n koordinoiman instrumentin käyttötarkoitus on ollut erityisesti horisontaalisten ja ministeriöiden toimialoja läpileikkaavien selvitystarpeiden tukemista. Kolmivuotiseksi siirtomäärärahaksi budjetoitu VN TEAS -toiminnan rahoitus oli suuruudeltaan 10,4 miljoonaa euroa vuonna 2016.

Tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä

Osana TULA-uudistusta ja rinnakkain VN TEAS -toiminnan kanssa ministeriöiden omasta tutkimus-, seuranta-, ennakointi- ja arviointitoiminnasta on pyritty kokoamaan kokonaisvaltaisempaa ja läpinäkyvämpää tietoa. Tavoitteena on ministeriötasolla ollut koota pääluokissa eri talousarviomomenteille pirstoutunutta TEAS-toimintaa yhdelle tai muutamalle talousarviomomentille ja ohjata tutkimus- ja kehittämistoimintaansa ministeriökohtaisilla tutkimussuunnitel-milla. Tämä tieto raportoidaan vuosittain VNK:lle osana TEAS-toiminnan kehittämistä.

Suunnitelmassa pyydetään kuvaamaan, mitä TEAS-toimintaa ministeriö ja sen hallinnonala suunnittelee rahoittavansa tulevana vuonna. Suunnitelman on tarkoitus sisältää sekä ministeriön hallinnonalan laitoksilta osana tulosoehjausta saatavia selvityksiä että tarjouskilpailuilla ti-lattavat TEAS-toimeksiannot. Keskeisimmät hankkeet on sovitettu yhteen valtioneuvoston pää-töksentekoa tukevan tutkimuksen kanssa. Tämä toteutui alkuun parina vuonna, minkä jälkeen siitä on luovuttu. Ministeriökohtaiset tutkimussuunnitelmat on määritetty vuosittain (vuosille 2014-2017 perustuvat tiedot) ja VNK on ne kerännyt keskitetysti yhteen.

¹⁰ Tulanetin jäseninä marraskuussa 2018 ovat: Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Geologian tutkimuskeskus (GTK), Ilmatieteen laitos (IL), Luonnonvara-keskus (Luke), Maanmittauslaitos (MML), Suomen ympäristökeskus SYKE, Säteilyturvakeskus (STUK), Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL), Työterveyslaitos (TTL). Aiemmistä SOTERKO-jäsenistä VATT ei ole mukana Tulanetissä.

Uudistuksen toimeenpano ja seuranta

TULA-uudistuksen osana oli määrä seurata henkilöstön asemaa toimintojen uudelleen järjestelyissä sekä itse periaatepäätöksen toimeenpanoa ja seuranta. Tältä osin tämä nyt vuosina 2017-2018 tehty kattava arviointi on osaltaan tämän toimenpiteen toteutusta.

3.2 TULA-uudistuksen asemoituminen toimintaympäristössä

Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset TULA-uudistuksen toimeenpanoon

Vaikka periaatepäätöksessä uudistuksen päätavoitteeksi kirjattiin tutkimuksen toimiminen yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina, taustalla on vahvasti ollut myös huoli tutkimuksen yleisestä pirstaloitumisesta ja tarve nostaa kansallisen tutkimusjärjestelmän kansainvälistä kilpailukykyä sekä kustannustehokkuutta. TULA-uudistuksen taustalla oli jo vuosia jatkunut keskustelu perustutkimuksen työnjaosta yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten välillä, sektoritutkimuksen tavoitteiden paremmasta koordinoinnista sekä eräiden kansallisten tutkimusprioriteettien rahoituksen turvaamisesta.

Useampi selvitys¹¹ oli ennen uudistusta todennut, että Suomen tutkimusjärjestelmä on pirstaloitunut, eikä luo selkeästi yhteiskunnan käyttöön tietoa. TULA-uudistuksen toteutusvaiheessa useat arvioinnit ja selvitykset olivat myös todenneet, että Suomelta puuttuu selkeä TKI-visio ja strategia. TULA-uudistukseen koottiin neuvottelevien valmisteluprosessien kautta ne toimenpidekokonaisuudet, joista päästiin sillä hetkellä sopimukseen. Toimenpiteiden taustalla oli erilaisia intressejä ja niiden toimeenpanosta vastasi myös laaja joukko eri toimijoita ja sidosryhmiä. Vastuu uudistuksesta ei keskittynyt selkeälle taholle. Erillisten toimenpiteiden välinen logiikka ei tässä prosessissa välttämättä ollut keskiössä ja eri toimenpiteiden tavoitteet ovat saattaneet olla jopa ristiriidassa keskenään.

TULA-uudistuksen rinnalla toimintaympäristössä on tapahtunut muita uudistuksen ulkopuolisia muutoksia, joita on tärkeä ottaa huomioon TULA-uudistuksen vaikutuksia arvioitaessa. Uudistuksen toimeenpanon aikajänteellä tapahtuneita keskeisiä tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän uudistuksia ovat yliopistolakiuudistus 2009, ammattikorkeakoululain uudistus 2014, tutkimus- ja innovaationeuvoston toiminnan uudelleenorganisointi vuonna 2016 ja sen uuden vision ja strategisen tiekartan julkistaminen syksyllä 2017, opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2017 käynnistämä korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visiotyö 2030, Tekesin ja Finpron sulauttaminen Business Finlandiksi 2018. Tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän uudistusten lisäksi myös valtiontalous sekä tutkimuksen kansainvälinen kilpailuasetelma ovat vaikuttaneet erityisen vahvasti TULA-uudistuksen toteutukseen ja sidosryhmien näkemyksiin uudistuksen onnistumisesta. Tärkeimmät TULA-uudistukseen vaikuttaneet muutokset kuvataan seuraavassa.

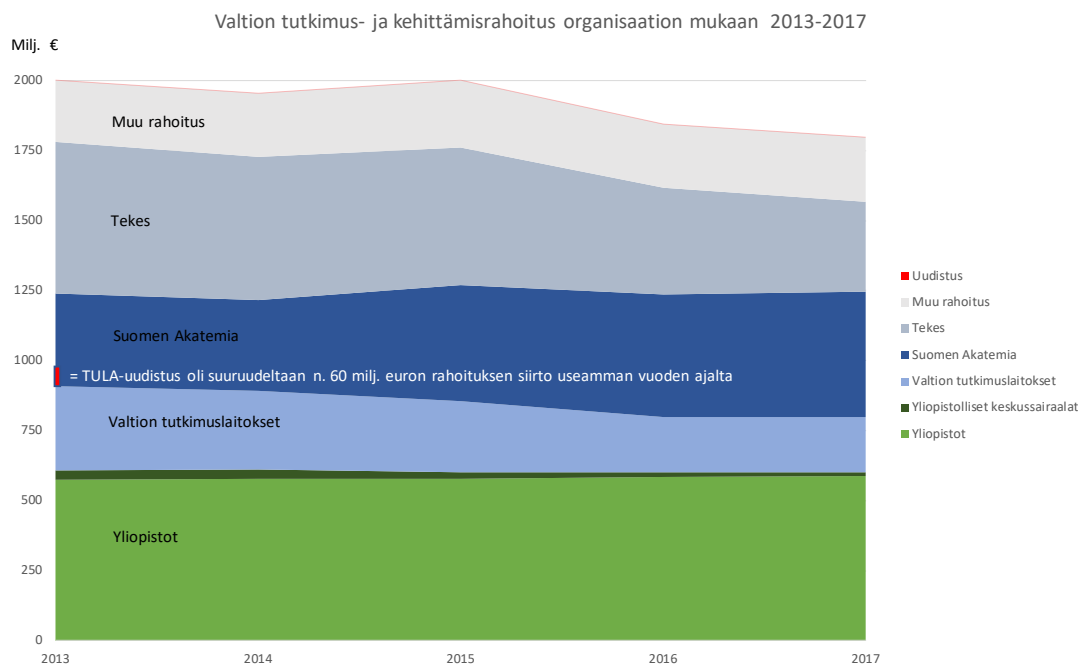
Valtion yleiset budjettileikkaukset TKI-rahoituksessa ovat vaikuttaneet vahvasti erityisesti tutkimuslaitosten TKI-toimintoihin ja mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää toimintaa ja yhteistyötä turbulenttina aikana. Leikkaukset ovat vaikuttaneet suoraan tutkimuslaitosten mahdolli-

¹¹ mm. Veugelers, R. (Chair of the Panel), The Evaluation of the Finnish National Innovation System – Policy Report, joint publication of Ministry of Education and Ministry of Employment and the Economy, 2009. https://www.etla.fi/wp-content/uploads/InnoEvalFI_POLICY_Report_28-Oct-2009.pdf

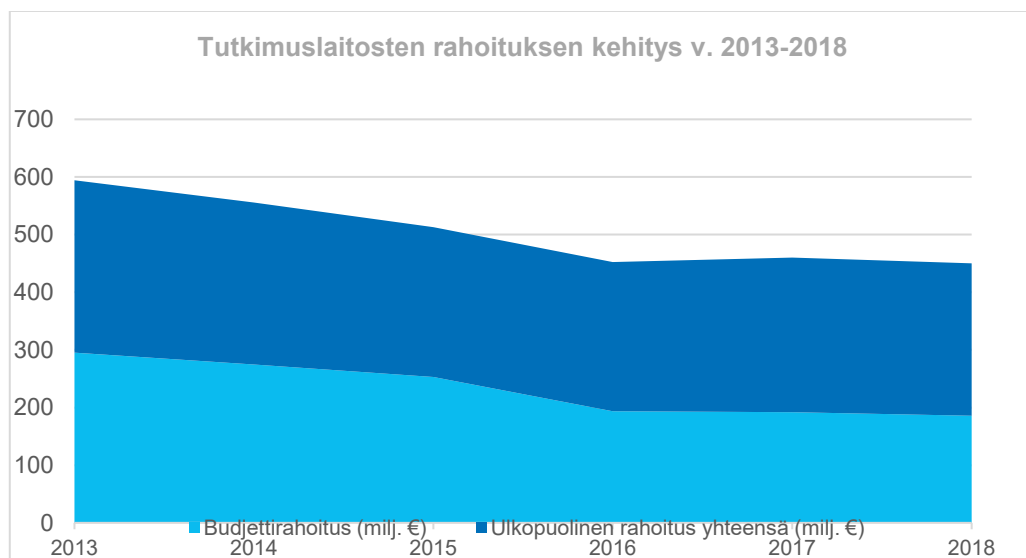
suuksiin toimeenpanna TULA-uudistuksessa tavoiteltuja asioita. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tutkimuslaitosten osalta budjettirahoitus on vähennyt lähes kolmanneksen vuosina 2013-2017 ja vain pienempi osa tästä on johtunut TULA-uudistuksesta.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman toimeenpanemat Tekesin avustusvaltuuksien, korkeakoulujen määrärahojen sekä Suomen Akatemian avustusvaltuuksien vähentämiset ovat suoraan vaikuttaneet myös tutkimuslaitosten rahoitukseen. Erityisesti Tekesin sekä myöhemmin Business Finlandin rahoituksen vähenemisellä on ollut vaikutuksia tutkimuslaitosten ja yritysten väliseen TKI-yhteistyöhön.

Kuvassa 3 on esitetty valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kehitys organisaatioiden mukaisesti 2013-2017. Kuvassa 4 on esitetty sektoritutkimuslaitosten rahoituksen yleiskuva vuosilta 2013 – 2017. Taulukossa 1 kuvataan sektoritutkimuslaitoksittain valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen muutokset. Taulukossa on myös esitetty suhteellinen muutos. Nämä vähennykset johtuivat vain osittain TULA-uudistuksesta ja ovat vaikuttaneet merkittävästi tutkimuslaitosten toimintaedellytyksiin. Vastaavasti ulkopuolisen kilpaillun rahoituksen merkitys ja osuus kokonaisbudjetistä on kasvanut. Taulukkoon 2 on koottu erittely ulkopuolisen rahoituksen muutoksista.



Kuva 3. Valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kehitys vuosina 2013-2017



Kuva 4. Valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kehitys vuosina 2013-2017¹²

Taulukko 1. Valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen muutokset sektoritutkimuslaitoksittain v. 2013-2018¹³

Budjettirahoituksen muutokset v. 2013-2018 tutkimuslaitoksittain							
M€	2018	2017	2016	2015	2014	2013	Muutos %
VATT	3,0	3,1	3,7	4,0	4,2	4,2	-29 %
Luke	49,0	48,0	54,4	***	-	-	*
EVIRA	0,4	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	-50 %
MML	3,5	3,5	2,0	5,6	-	-	*
IL	13,5	13,2	14,2	17,7	19,9	20,1	-33 %
GTK	10,6	11,4	8,5	12,4	12,8	13,3	-20 %
VTT	73,0	73,5	77,8	87,4	86,1	91,3	-20%**
STUK	1,7	2,5	2,6	3,7	5,8	6,6	-74 %
THL	15,9	22,2	16,3	17,3	27,8	33,5	-53 %
TTL	9,2	7,9	7,0	12,0	13,3	18,4	-50 %
SYKE	6,0	5,9	6,5	8,0	7,4	10	-40 %

* ei vertailukelpoista tietoa

¹² Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT): Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa [verkkojulkaisu]. Vuosien 2013-2018 Liitetaulukko: Valtion tutkimuslaitosten budjettirahoitteinen tutkimustoiminta ja kokonaistutkimusrahoitus vuonna 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. [kaikki viitattu: 8.11.2018]. Tilastoista on poistettu Ulkopoliittinen instituutti. Tilastoissa on huomiotava, että vuonna 2015 yhteensulautettujen laitosten kohdalla vertailukelpoista tietoa ei ole pyritty antamaan vuosilta 2013-2014. Kokonaistilastoissa vuosilta 2013-2014 vanhat, sittemmin yhteensulautetut laitokset ovat kuitenkin huomioitu. Tämä tarkoittaa, että Luken ja MML:n osalta ei anneta lukuja vuosilta 2013 ja 2014. VTT:n osalta muutos vuodesta 2013-2014 vuoteen 2018 ei anna täydellistä kuvaa todellisista rahoituksen leikkauksista.

¹³ Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT), yllä mainitut tiedot

** vähennys on todellisuudessa ollut suurempi, koska vuoden 2013 tiedoissa ei ole mukana MIKES eli MIKES-fuusio ja sen tuomat uudet tehtävät näkyvät vasta vuonna 2015

*** Luken kohdalla vuoden 2014 syksyllä annettu arvio vuoden 2015 oli huomattavasti suurempi kuin toteutunut ja luku on jätetty pois taulukosta. Syksyllä 2014 esitetty arvio oli 84 milj. € ja keväällä 2016 tilinpäätöksen mukainen toteutuma 55,5 milj. €.

Taulukko 2. Tutkimuslaitosten rahoituksen kehitys v. 2013-2018: Ulkopuolisen rahoituksen osuuden muutokset¹⁴

Vuosi	Valtion tutkimus- ja kehittämis-rahoitus (milj. €)	Ulkopuolinen rahoitus yhteensä (milj. €)	Kokonais-rahoitus	Ulkopuolisen rahoituksen osuus %	EU-rahoitus (milj. €)	EU-rahoituksen osuus ulkopuolisesta rahoituksesta (%)
2013	295,2	299,1	594,3	50 %	51,5	17 %
2014	274,5	281,1	555,6	51 %	44,9	16 %
2015	252,8	259,9	512,7	51 %	52,4	20 %
2016	193,7	258,7	452,4	57 %	48,2	19 %
2017	192	268,1	460,1	58 %	52	19 %
2018	185,8	264,2	450	59 %	52,9	20 %

Muut rakenteelliset muutokset kansallisessa tutkimusjärjestelmässä. TULA-uudistuksen kannalta olennainen rinnalla tapahtunut rakenteellinen muutos on ollut yliopistolain uudistuminen vuonna 2009 ja sitä seuranneet merkittävät yliopistojen rakenteelliset muutokset. Yliopistot ovat fuusioituneet ja myös selkeästi uudistaneet strategioitaan ja valinneet painopistealueitaan. Osa näitä strategisia valintoja on ollut suhtautuminen ja aktiivisuus tutkimuslaitosyhteistyössä.

Profiloitumista ja painoalojen vahvistamista tukemaan on tullut myös uusia rahoitusmuotoja kuten Suomen Akatemian profilointirahoitus vuodesta 2015 alkaen ja Lippulaivarahoitus vuodesta 2017 alkaen. Tuoreen arvioinnin¹⁵ mukaan Suomen Akatemian profilointirahoitus on erillisenä rahoitusmuotona jo täyttänyt tehtävänsä, mutta rahoituksena se tulee olemaan käytössä vielä tulevat vuodet jo tehtyjen rahoituspäätösten myötä. Arvioinnissa todettiin myös, että yliopistojen profiloitumista ja strategista tutkimusta tukevien kilpaillun rahoitusinstrumenttien kenttä on viime vuosina sirpaloitunut ja rahoitusinstrumentteja on jo liikaa. TULA-uudistuksen myötä tulleet STN ja VN TEAS-rahoitus ovat olleet osa tätä kehitystä.

Aiemmin vuonna 2016 julkaistussa Yliopistolakiuudistuksen arvioinnissa¹⁶ todettiin, että vuonna 2010 tehdyn lakiuudistuksen vaikutukset ilmenivät etenkin taloudellisen ja hallinnolli-

¹⁴ Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT), yllä mainitut tiedot

¹⁵ Hjelt, M., Sepponen, S., Roschier, S., Laine, A., Bröckl, M. & Raivio, T. 2018. Profilointirahoituksen vaikutukset yliopistojen strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen. Arvioinnin loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:27.

¹⁶ Owl Group 2016. Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:30.

sen autonomian kasvuna, mikä oli parantanut yliopistojen profiloitumisen edellytyksiä. Sen sijaan tutkimuksen ja koulutuksen laadun paranemista pidettiin pitkän ajan trendinä eikä lakiuudistuksen ansiona.

Kansainvälisesti kiristynyt kilpailu. Samaan aikaan kuin TULA-uudistuksessa osa tutkimuslaitosten budjettirahoista on siirretty kilpailtavaksi rahoitukseksi tutkimuslaitosten ja yliopistojen kesken, sekä kansallinen että kansainvälinen kilpailu on myös yleisesti kiristynyt. Tämä edellyttää huippuluokan osaamista ja kansainvälistä vahvaa toimintaa, johon panostaminen on ollut myös tutkimuslaitosten haasteena. Etenkin EU-rahoituksen merkitys on kasvanut myös tutkimuslaitoksissa. Tämä johtaa tutkimusorganisaatioissa kasvavaan paineeseen käyttää vähentyneitä budjettirahoja EU-hankkeiden vastinrahoina koska ilman EU-rahoitusta laitosten kokonaisrahoitus vähenee ennestään. Tämä rahankäyttö voi tutkimuslaitoksissa osittain kilpailla esimerkiksi viranomaistehtävien ja pitkien aikasarjojen tietovarantojen ylläpitämisen ja kehittämisen kanssa. Tällaiset TULA-uudistuksen suunnittelemattomat seuraamukset vaikuttavat vahvasti kohderyhmien näkemyksiin uudistuksen onnistumisesta.

Voimavarojen keskittämisen sekä rakenteiden ja rahoituksen uudistamisen jälkeen tapahtuneet keskeiset muutokset

Uudistuksessa määriteltyjen toimenpiteiden toteutus on edennyt ja vaikutusten kannalta olennaisia muutoksia tapahtuu jatkuvasti. Seuraavassa on kuvattu muutamia uudistuksen toimenpiteisiin liittyviä muutoksia, jotka eivät olleet osa varsinaista uudistusta, mutta jotka ovat olennaisia uudistuksen vaikutuksia analysoitaessa.

Tutkimuslaitosten rakenteellisten uudistusten jälkeen varsinainen toiminnan organisointi ja strateginen johtaminen ovat luonnollisesti olleet laitosten ja niiden johdon vastuulla. Useiden tutkimuslaitosten pääjohtajat ovat vaihtuneet ja laitokset ovat uusineet strategioitansa. TULA-uudistuksen vaikutusta tutkimuslaitosten toimintaan on vaikea tarkastella irrallaan tutkimuslaitoksen strategisista valinnoista ja niiden vaikutuksista. Strategiset valinnat ja strategioiden päivittäminen ovat kuitenkin osin uudistuksen toimenpiteistä riippumatonta normaalia toimintaa toimintaympäristön muutoksiin vastaamiseksi. Muutamia esimerkkejä strategisista valinnoista, joiden toteuttamista ei linjattu uudistuksessa on esitetty seuraavassa.

Lukeen fuusioituneet tutkimuslaitokset olivat hyvin erilaisissa tilanteissa rahoitusrakenteensa osalta, minkä vuoksi muutos kilpailtua rahoitusta tehokkaasti hakevaksi projektiorganisaatioksi on ollut iso. Näitä muutoksia olisi joka tapauksessa ollut pakko tehdä kilpaillun rahoituksen merkityksen kasvaessa ja kansainvälisen kilpailun kiristytessä. Jokainen laitos olisi kohdannut nämä uudistumishaasteet fuusiosta riippumatta.

VTT on jo pitkään nojannut huomattavasti kansainväliseen rahoitukseen ja kansainvälinen kilpailukyky on ollut laitokselle elintärkeää. Maailmalla trendinä on ollut lisätä tutkimuslaitosten itsenäisyyttä, jolloin hallintomalliksi on vakiintunut jokin valtiontaloudesta irti kytketty yhteisö. Suomen oli arvioitu olleen jäljessä tässä kehityksessä ja VTT:n muuttaminen Group-rakenteeseen oli askel tähän suuntaan jo ennen TULA-uudistusta. Uudistuksen jälkeen VTT uusi organisaatorakenteensa ja yhtiössä aloitti uusi toimitusjohtaja, jonka johdolla strategia uudistettiin 2016. Strategian jalkauttamiseksi on tehty merkittäviä strategisia uudistuksia vuosina 2017-2018, mutta suurin osa näistä toimenpiteistä olisi voitu tehdä virastomuotoisenakin ja strategian sekä organisaation uudistaminen eivät ole olleet TULA-uudistuksessa määriteltyjä toimenpiteitä. VTT:n osalta TULA-uudistuksen vaikutus rahoituksen pienemiseen on sen sijaan ollut merkittävä. TULA-uudistuksen rahoituksen siirto oli liki neljännes VTT:n budjettirahoituksesta ja VTT:lle ei ole tästä palautunut esimerkiksi STN-rahoituksena kuin vain pieni osa. Työ- ja

elinkeinoministeriö on toteuttamassa VTT:n arviointia¹⁷, joka valmistuu joulukuussa 2018, ja jossa tarkemmin analysoidaan myös yhtiöittämisen vaikutuksia.

Strategisen johtamisen kannalta erittäin merkittävä haaste ovat olleet henkilöstövähennykset, joita on ollut pakko tehdä muuttuneessa rahoitustilanteessa. Luke, THL, TTL ja VTT ovat kukin käyneet läpi merkittävät yt-neuvottelut, jotka eivät olleet suunniteltu osa uudistuksen toimeenpanoa. THL:n yt-neuvottelut olivat esimerkiksi seurausta useista THL:n budjettirahoitukseen viime vuosina tehdyistä supistuksista: valtion tuottavuusohjelmasta, hallituksen päätöksestä supistaa STM:n hallinnonalan sektoritutkimusta sekä osin TULA-uudistuksesta. THL:n yt-neuvotteluissa valtion budjettirahoitukselta siirtyi eri järjestelyin pois kaikkiaan 130 THL:n työntekijää.

Tapahtuneiden muutosten ja niiden kytkemisestä uudistukseen hyvä esimerkki on KOTUMO-tiekarttaprosessi. KOTUMO-tiekartan tavoitteena oli, että tutkimuslaitokset ja korkeakoulut muodostavat asteittain osaamisen keskittymiä (sopimusperusteiset yhteenliittymät), joissa on yhteisiä kampusalueita, yhteisiä tutkimuslaitteita, laboratorioita ja tietovarantoja, yhteistyötä ja työnjakoa tutkimuksessa ja opetuksessa, aineistojen ja osaamisten yhdistämistä ja yhteistä henkilökuntaa. Tiekartan väliarviointi vuonna 2017¹⁸ osoitti, että näitä tavoitteita on saavutettu, mutta juuri KOTUMO-tiekartan roolin ja vaikuttavuuden hahmottaminen on haastavaa. KOTUMO on toiminut rinnakkain monen muun yhteistyöhön vaikuttavan prosessin kanssa ja monet tiekartalle kootut toimenpiteet olivat olleet jo käynnissä uudistuksesta riippumatta.

KOTUMOn arvioinnissa todettiin, että tiekarttatyö on vaikuttanut enemmän ministeriöiden keskinäiseen yhteistyöhön kuin varsinaisten sopimusperusteisten yhteenliittymien syntyymiseen. Tämä heijastelee yhtä yleistä uudistuksen arvioinnin kannalta olennaista osa-aluetta eli ministeriöiden toiminnan muutoksia ja kehittämisestä uudistuksen jälkeen.

Esimerkiksi VN TEAS-toiminnalla on haluttu puuttua ministeriöiden tilaajaosaamisen ongelmiin, joita on ollut muun muassa painopistealueiden määrittämisessä, tiedon käytössä, hallinnonrajojen ylittävän ja kokonaisuutta korostavan tutkimus-, ennakointi-, seuranta- ja arviointitiedon käytössä. Puutteita on ollut prosesseissa, toimintatavoissa ja käytännön työkaluissa¹⁹. TEAS-toiminnan uudistamisen tavoitteena on ollut selkeys, avoimuus, läpinäkyvyys ja ohjattavuus sekä tiedolla johtamisen edellytysten ja suunnitelmallisuuden paraneminen. Uudistus kokonaisuudessa oli lähtölaukaus tälle muutokselle, mutta varsinaisia toimenpiteitä on sen jälkeen täsmennetty ja viety eteenpäin.

¹⁷ Hjelt, M., Roschier, S., Raivio, T., Sepponen, S., Palminterä, D. ja Mikkola, J. VTT:n arviointi 2018. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (painossa).

¹⁸ Hjelt, M., Sepponen, S., Larvus, L., Palomäki, S. & Raivio, T. 2017. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten monivuotisen yhteistyön syventämisen tiekartta – Arvio toimenpiteiden toteuttamisesta. Arvioinnin loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:14.

¹⁹ Esim. Simpuran raportissa, jossa arvioitiin vuoden 2014 prosessia, todettiin, että tietotarpeiden tarkastelun systemaattisuus vaihteli ja epäselväksi jäi osin, miten ministeriöiden TEAS-toiminta liittyi konkreettiseen päätös- tai säädösvalmisteluun. Ministeriöillä on käytettävissään vaihtelevan muotoisia verkostoituneita työtapoja, joilla valmistellaan ja seurataan hallinnonalan tutkimustoimintaa. Ministeriöiden omista tutkimussuunnitelmista korostuivat vuonna 2014 eri toimintamallien toimivuutta koskevat teemat. Raportissa esitettiin ehdotuksia tutkimussuunnitelmien ja -ehdotusten laatimisen prosessien yhtenäistämiseksi.

4. ARVIOINTITEHTÄVÄ

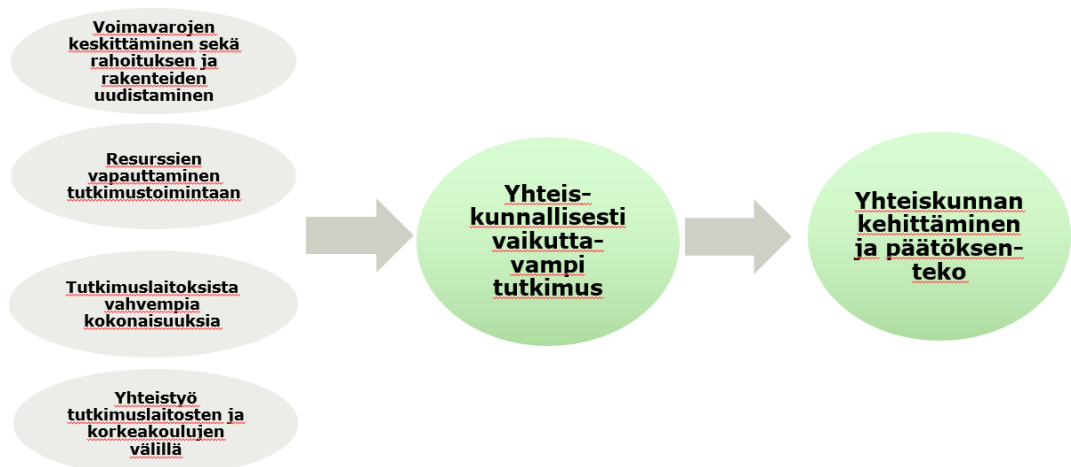
4.1 Arvioinnin tavoitteet, lähestymistapa ja arviointikysymykset

Arvioinnin tavoitteet

Tavoitteena oli arvioida, miten TULA-uudistus (ks. edellä luku 3) on toteutunut, ja miten se on edesauttanut tutkimuksen toimimista yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina.

Arvioinnin lähestymistapa ja arviointikysymykset

Edellä luvussa 3.1 on kuvattu tarkemmin TULA-uudistusta. Uudistuksen päämääränä oli yhteiskunnallisesti vaikuttavampi tutkimustoiminta uudistamalla rakenteita ja rahoitusta sekä keskittämällä voimavaroja monitieteiseen, korkeatasoiseen ja yhteiskunnan kannalta merkitykselliseen tutkimukseen (Kuva 5).



Kuva 5. TULA-uudistuksen toimintalogiikka.

TULA-uudistusta ja sen toimenpiteitä on tarkasteltu seuraavista näkökulmista: 1) Voimavarojen keskittämisen sekä rakenteiden ja rahoituksen uudistamisen aikaansaamat muutokset, 2) Uudistusten toimeenpanon tuloksellisuus, vaikutukset ja vaikuttavuus, 3) Uudistuksen operatiivinen tehokkuus, 4) Uudistuksen selkeys ja yhtenäisyys, 5) Uudistuksen relevanssi ja 6) Vaikutukset yhteiskunnan tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin (Taulukko 3). Em. näkökulmat vastasivat myös arvioinnin työpaketteja. Arvioinnin tulokset on raportoitu luvussa 5 em. näkökulmien mukaan. Seuraavassa taulukossa on esitetty arviointikysymykset, jotka on ryhmitelty näkökulman mukaan.

Taulukko 3. Arviointikysymykset ryhmiteltynä tarkasteltavan teeman mukaan.

<p>Voimavarojen keskittämisen sekä rakenteiden ja rahoituksen uudistamisen aikaansaamat muutokset</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miten toimenpide vaikutti tutkimuslaitosten, yliopistojen ja valtionhallinnon/ministeriöiden väliseen yhteistyöhön? • Minkälaisia muutoksia on tapahtunut toimijoiden toimintatavoissa? • Miten uudistus on vaikuttanut resursointiin määrällisesti ja laadullisesti? Onko resursseja pystytty käyttämään tehokkaammin? • Miten toimenpide on vaikuttanut tutkimusorganisaatioiden henkilöstön asemaan?
<p>Uudistusten toimeenpanon tuloksellisuus, vaikutukset ja vaikuttavuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitä vaikutuksia ja tuloksia toimenpiteestä on nähtävissä? • Mikä on ollut toimenpiteen kustannusvaikuttavuus? • Miten uudistukset ovat mahdollistaneet tai estäneet toiminnan pitkäjänteisyyttä? • Mitä odottamattomia vaikutuksia toimenpiteellä on ollut? Syyt? Miten näitä on ennakoitu? • Tarkastellaanko vaikuttavuutta eri perustein tai kriteerein kuin ennen uudistusta?
<p>Uudistuksen toimeenpanon operatiivinen tehokkuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitä kustannuksia toimenpiteen toimeenpano on aiheuttanut? • Onko toimenpide kustannustehokkaasti toteutettu? Mikä lisäsi ja mikä heikensi uudistuksen toimeenpanon operatiivista tehokkuutta? • Olisiko asetettuihin vaikuttavuus- ja laatutavoitteisiin voitu pyrkiä kustannustehokkaammin muilla toimenpiteillä?
<p>Uudistuksen selkeys ja yhtenäisyys</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onko toimenpide tavoitteiltaan selkeä keskeisille tutkimusorganisaatioille, niiden sidosryhmille sekä keskeisille TULA-uudistuksen toimijoille? • Ovatko toimenpiteen tavoitteet yhdenmukaisia TULA-uudistuksen tavoitteiden kanssa? • Ovatko toimenpiteiden keinot (tehtävät, toiminta) yhdenmukaisia toimenpiteen tavoitteiden kanssa? • Onko toimenpide tavoitteiltaan selkeä keskeisille tutkimusorganisaatioille, niiden sidosryhmille sekä keskeisille TULA-uudistuksen toimijoille? • Ovatko toimenpiteen tavoitteet yhdenmukaisia TULA-uudistuksen tavoitteiden kanssa? • Ovatko toimenpiteiden keinot (tehtävät, toiminta) yhdenmukaisia toimenpiteen tavoitteiden kanssa?
<p>Uudistuksen relevanssi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miten relevanssi todennetaan kohdeorganisaatioissa ja vastaako se muiden keskeisten toimijoiden näkökulmaa? • Onko toimenpide ollut relevantti ja kohdistunut TULA-uudistuksen tavoitteiden kannalta olennaisiin kysymyksiin?
<p>Vaikutukset yhteiskunnan tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onko korkeatasoinen, monitieteinen ja yhteiskunnan kannalta relevantti tutkimus vahvistunut? Millä tavoin muutos ilmenee? • Ovatko toimenpiteet tuottaneet kehityskulkuja, jotka ovat vahvistaneet korkeakoulutuksen ja tutkimuksen välistä yhteyttä? • Onko tutkimuksen kysyntälähtöisyys ja relevanssi parantunut?

Aineistoja analysoitiin ja tutkimuskysymyksiin vastattiin sekä määrällisin että laadullisin indikaattorein. Kokonaisuudistuksen muutosta kuvaavat indikaattorit, jotka koskevat kaikkia uudistuksen toimenpiteitä, on esitetty alla taulukossa 4. TULA-uudistukselle ei oltu asetettu numeerisia tavoitteita. Lisäksi toimenpiteistä ei ole ollut saatavilla lähtötietoja, joihin muutosta olisi voinut verrata.

Taulukko 4. Kokonaisuudistuksen muutosta kuvaavat indikaattorit.

I Voimavarat <ul style="list-style-type: none">• Henkilöstömäärä (referenssivuodet kaikkien indikaattoreiden osalta 2013 ja 2017)• Perusrahoitus• Täydentävä rahoitus
II Toimintatavat <ul style="list-style-type: none">• yhteistyön toteutuminen (yhteishankkeet, yritys yhteistyö)• viranomais tehtävien volyymi
III Vaikuttavuus <ul style="list-style-type: none">• bibliometrinen analyysi tutkimuksen laadusta• laadullinen kutakin tutkimuslaitosta koskeva mittari

4.3 Arvioinnin aineisto ja menetelmät

TULA-arviointi on perustunut laadulliseen ja määrälliseen aineistoon ja niiden analyysiin, dokumenttianalyysin tuottamaan evidenssiin kuin kyselyn, haastattelujen ja muun asiantuntijatyön tuottamaan laadulliseen ja kvantitatiiviseen aineistoon. Aineistoja kerättiin ja analysoitiin arvioinnin aikana osin samanaikaisesti.

Dokumenttianalyysi. Asiakirjoista saatavat lähtötiedot muodostivat TULA-uudistuksen lähtötilaa kuvaavan aineiston. Dokumenttianalyysissä hyödynnettiin julkista aineistoa sekä muuta arvioinnin käyttöön saatua tietoa kuten TULA-uudistuksen toimenpiteiden kuten VN TEAS- ja STN-rahoituksen seurannan aineistoa. Aineisto käsitti noin 100 julkista nimikettä ja lisäksi valtioneuvoston kansliasta saatuja yli 200 luottamuksellista asiakirjaa.

Teemahaastattelut. Haastateltavaksi kutsuttiin tutkimuslaitosten johdon edustajat (pääjohtaja ja tutkimusjohtaja tai vastaava), ministeriöiden tulosohtausvastaavia, TULA-uudistuksen arvioinnin ohjausryhmän jäsenet, TULA-uudistusta valmistelleen asiantuntijaryhmä jäsenet sekä tutkimus- ja innovaatiopolitiikan keskeisiä asiantuntijoita. Arvioinnissa haastateltiin yhteensä 84 henkilöä. Haastateltujen asiantuntijoiden lista on liitteenä 2. Haastatelluista asiantuntijoista yli puolet edusti tutkimusorganisaatioita (33 edusti tutkimuslaitoksia ja 12 yliopistoja), kun taas tutkimustiedon hyödyntäjä oli 39 (29 edusti valtionhallintoa kuten ministeriöitä ja valtion virastoja ja 10 elinkeinoelämää sekä järjestöjä). Liitteenä 3 on esitetty ensimmäisen työpaketin haastattelukysymykset.

First Impressions Seminar eli arvioinnin seminaari tilannekuvasta järjestettiin Helsingissä 19.9.2017. Osallistujia yli 100, joista 70 oli läsnä Paasitornissa ja 36 virtuaaliyhteyden kautta. myös mahdollisuus kommentoida screen.io-menetelmän avulla). Tietokayttoon.fi-sivuilla julkaistiin esitykset sekä myös arvioitsijoiden laatima blogi "Välttämätön ja hyvä uudistus, jolta vedettiin matto alta". Kansainväliset asiantuntijat prof. Maassen ja Dr. Cunningham pitivät esityksensä seminaarissa.

Kyselyt. Osana aineistonhankintaa toteutettiin kaksi kyselyä, joista ensimmäinen oli henkilöstökysely. Henkilöstökysely jakautui viiteen teemaan: 1) vastaajien kytkeytyminen TULA-uudistukseen, 2) tutkimuksen työskentelytavat, 3) uudistuksen vaikutukset, 4) uudistuksen aikaan-

saamat muutokset, 5) muutokset rahoituksessa ja henkilöstön työskentelyedellytyksissä. Henkilöstökyselyn perusjoukon muodostivat tutkimuslaitosten tutkimushenkilöstö, esimiehet ja tutkimuksen tukihenkilöstö. Lisäksi otokseen valittiin VN TEAS- ja STN-rahoitusta saaneita tutkijoita. Vastaajia henkilöstökyselyssä oli 538, jotka painottuvat kokeneisiin tutkijoihin (vanhempia tutkijoita 43 %, vastuullisia tutkijoita 16 %, määräaikaista tutkijoita 9,5 % sekä tutkimusjohtajia ja professoreita 9 %). Henkilöstökysely on siirretty avoimeksi dataksi toukokuussa 2018, ja tietokannan käyttöön otosta on toteutettu eettinen ennakoarviointi. Henkilöstökyselyn aineisto on saatavilla avoimena datana siten, ja sen käyttöä tukee kyselyn avaava koodikirja. (<https://www.ulapland.fi/opendata>). Aineistolle on toteutettu pseudonymisointi siten, että vastaajien instituutiot on yhdistetty seuraaviin kuuteen luokkaan:

- 1) VTT
- 2) THL, TTL, GTK
- 3) Luke, MML, FMI
- 4) KTK, KRIMO, SYKE, VATT, STUK, Soterko, Lynet
- 5) VN TEAS, STN
- 6) Uudistus kokonaisuutena

Lisäksi osana aineistonhankintaa toteutettiin avoin konsultaatio, johon saatiin yhteensä 83 vastausta. Koska avoimen konsultaation perusjoukkoa ei ole määritetty, eivät henkilöstökyselyn ja avoimen konsultaation kyselyn tulokset siten ole vertailukelpoisia. Avoimeen konsultaation on vastannut henkilöstön lisäksi aiemmin tutkimuslaitoksissa työskennellyttä henkilöstöä ja sidosryhmiä. Ne antavat näkökulman uudistusten toteutukseen erityisesti avointen vastausten osalta.

Alueelliset työpajat ja ryhmähaastattelut. Arvioinnissa järjestettiin kaksi alueellista työpajaa, joista ensimmäinen oli Turussa 24.11.2017 ja jälkimmäinen Helsingissä 23.1.2018. Lisäksi arvioinnissa lähetettiin kutsut myös Oulussa ja Kuopiossa järjestettäviin työpajoihin, mutta osallistujakadon vuoksi ne jouduttiin perumaan. Arvioinnin ohjausryhmä käsitteli osallistujakadon kokouksessaan ja päätti aineiston keruun täydentämisestä kohdennettujen ryhmien haastatteluilla. Lisäksi todettiin, että TULA-uudistuksesta olisi paikkakunnasta riippumatta mahdollisuus antaa palautetta kahden kyselyn avulla (ks. edellä).

Ryhmähaastatteluita pidettiin kolme seuraavasti: Tutkimuslaitosten yhteenliittymä (Tulanet) 16.8.2018, Valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoimintaa koordinoiva työryhmä (TEA-työryhmä) 23.8.2018 ja strategisen tutkimuksen neuvosto (STN) 17.9.2018.

Aineiston kattavuus. Aineiston triangulaatiolla on haettu kattavaa kuvaa TULA-uudistuksen taustasta ja prosesseista erityisesti voimavarojen keskittämisen sekä rakenteiden ja rahoituksen uudistamisen aikaansaamien muutosten tunnistamisessa. Dokumenttiaineisto, teema-haastattelut sekä seminaari 19.9.2017 tukivat erityisesti lähtötilanteen kuvausta, uudistuksen operatiivisen tehokkuuden arviota.

Henkilöstökysely toi eri tehtävissä ja organisaatiotasolla työskentelevien toimijoiden näkemyksiä kattavasti esille. Avoimella konsultaatiolla saavutettiin sellaisia toimijoita, jotka olivat uudistuksessa mutta eivät muussa aineistossa. Vastaajien joukossa oli esimerkiksi sidosryhmiä ja tutkimuslaitosten palveluksessa aiemmin toiminutta henkilökuntaa. Kyselyt ja haastattelut ovat tuottaneet aineistoa erityisesti uudistusten toimeenpanon tuloksellisuuden, vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointiin sekä uudistuksen relevanssin teemoihin. Alueelliset työpajat ja ryhmähaastattelut syvensivät näkemystä TULA-uudistuksen toteutuksesta sekä uudistuksen selkeyden ja yhtenäisyyden teemoihin. Näkemykset vaikutuksista yhteiskunnan tulevaisuuden osaa- mis- ja tutkimusvaatimuksiin perustuvat sekä haastattelu- että kyselyaineistoihin.

Yksikään aineistoista ei sellaisenaan anna kattavaa kuvaa uudistuksesta. Henkilöstökysely toi kattavasti esiin eri tehtävissä toimivaa henkilöstöä, mutta alueellisten työpajojen osalta osallistujamäärä oli vähäinen. Haastattelut kokonaisuudessaan toivat esille eri näkökulmat. Poliittisilta päätöksentekijöiltä ei saatu suostumuksia haastatteluihin, mikä rajasi haastatteluaineiston kattavuutta tiedon hyödyntäjiä koskien. Monista lähteistä koostuva aineisto on tarpeellinen, jotta kokonaiskuva uudistuksesta on mahdollista muodostaa ja mahdollisimman monet toimijat voivat tulla kuulluiksi.

Arviointitiimi kokoontui säännöllisesti ja käsitteli arvioinnin eri menetelmin koottuja havaintoja yhteisesti. Arvioinnin johtopäätökset ja kehittämissuhteet perustuvat arviointiaineiston synteesiin ja analyysiin. Arviointitiimi laati sisäisissä työpajoissa yhteisesti johtopäätöksiä ja kehittämissuhteita.

Raportointi arvioinnin ohjausryhmän kokouksissa. Valtioneuvoston kanslian johtaman arvioinnin ohjausryhmän kokouksissa olivat edustettuina maa- ja metsätalousministeriö, ope- tus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiova- rainministeriö ja ympäristöministeriö. Ohjausryhmä kokoontui 13 kertaa. Arviointi sai ohjaus- ryhmätyöskentelyn aikana palautetta monipuolisesti eri hallinnonaloilta ja esimerkiksi näke- mystä siitä, kuinka uudistuksen eri toimenpiteitä painotettiin.

5. ARVIOINNIN TULOKSET

5.1 Uudistusten toimeenpanon tuloksellisuus, vaikutukset ja vaikuttavuus

Tiivistelmä

- Toimintoja ylläpitävät rakenteet vaikuttavat tutkimustoiminnan suuntaamiseen, laatuun ja tulosten hyödyntämiseen epätydyttävästi. Organisaation rakenne ei määrittele strategiaa eikä strategisia valintoja toimintamallien kehittämiseksi.
- Ylhäältä johdettu toimintatapa valtioneuvoston päätöksellä ei toiminut ongelmitta rakenteellisissa uudistuksissa. Operationaalisella tasolla toimintatapojen uudistukset odotettua hitaampia, ja toimijat joutuivat tulkitsemaan tavoitetilaa uudistuksen toimeenpanon aikana
- Vaikutukset tietoon perustuvaan päätöksenteon tukemisessa toteutuvat viiveellä. Arvioinnin aineisto tuo kuitenkin esille, että laitosten yhdistyessä työolosuhteiden heikkeneminen koetaan voimakkaammin kuin muissa toimenpiteissä.
- Uudet rahoitusinstrumentit ovat lisänneet yhteiskunnallista vuorovaikutusta, ja ne palvelevat yhtä sektoria laajempaa tietotarvetta. Uusilta rahoitusvälineiltä toivotaan ennakoitavuutta ja keskinäistä koordinoitua.

Rakenteelliset uudistukset

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus merkitsee tässä raportissa tutkimuslaitosten kykyä vastata uudistuksessa asetettuihin tavoitteisiin arviointikriteerien näkökulmasta. Tutkimuslaitokset toteuttavat tätä tehtävää laadukkaan tutkimuksen avulla, jonka välittömiä ja konkreettisia vaikutuksia todennetaan tutkimuslaitoksen tulosohejauksessa. Tutkimuksen laajempi hyöty yhteiskunnalle on todennettavissa uudistuksen hyötyinä ja pysyvinä muutoksina. Yhteiskunnallinen vuorovaikutus on tutkimuslaitoksille keskeinen vaikuttavuuden mahdollistava tekijä, ja tämän perusteella vaikuttavuutta todennetaan tässä raportissa tutkimuslaitosten kyvyllä tukea tietoon perustuvaa päätöksentekoa.

TULA-uudistuksen rakenteelliset uudistukset voidaan tulkita hallinnon laajemman muutoksen viitekehyksessä, joka on toteutunut keskeytyksettä viimeisen 20 vuoden aikana. Tämä muutos on merkinnyt osalle valtion tilivirastoja oikeudellisen aseman muutoksena liikelaitos- tai yhtiömuotoon. Tutkimuslaitos- ja rahoitusuudistuksen rakenteellisten uudistuksen yhteensulautumisia ovat Luonnonvarakeskuksen ja Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämistoiminnan uudelleenorganisointi, Kuluttajatutkimuslaitoksen siirtäminen liikkeenluovutuksena sekä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin yhdistäminen Helsingin yliopistoon. Lisäksi rakenteellisiin uudistuksiin kuuluu Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n hallintomallin ja juridisen aseman uudistaminen, sekä tutkimuslaitosten yhteenliittymien toiminnan kehittäminen. Kolmannen rakenteel-

listen uudistusten toimenpiteen muodostavat Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymän sekä Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymän toiminnan edelleen kehittäminen.

Haastattelujen ja henkilöstökyselyn perusteella uudistuksen keskiössä ovat volyymin vuoksi Luken perustaminen, toimintatavan muutoksen vuoksi VTT:n yhtiöittäminen ja profiililtaan näkyvä STN-rahoitusinstrumentti. Kyseiset toimenpiteet muodostavat konkreettisia, henkilöstön näkökulmasta selkeitä kokonaisuuksia, joiden kautta TULA-uudistus hahmotettiin. Tutkimusprofession kannalta epäselvempiin ja vahvemmin hallintohenkilökuntaa työllistäviin toimenpidkokonaisuuksiin saatiin kyselyissä merkittävästi vähemmän vastauksia. Henkilöstökyselyn vastaajista noin kolmannes tuntee VTT:n yhtiöittämisen, samoin noin kolmannes Luken perustamisen, ja 13 % tarkastelee asiaa koko uudistuksen yleisnäkökulmasta. Muista näkökulmista uudistusta tarkastelee alle 10 % vastaajista.

Tutkimuslaitosten rakenteiden uudistamisen toimenpiteet ovat toteutuneet nopeasti, mutta niihin perustuvien uusien toimintamallien toimivuus on vielä osittain todentamatta. Itse uudistuksesta aiheutuvat transaktiot ovat vielä muutosten vakiinnuttamisen esteenä. Osittain rakenteellisten uudistusten vaikutukset tulokseen ja ohjausinformaatioon alkavat vasta näkyä. Myös toteutetut taloudellisten resurssien leikkaukset voivat vaikuttaa tieteellisiin tuloksiin ja laatuun viiveellä. Esimerkiksi muuttuneet työn sisällöt ovat vähentäneet tutkimusraportointia, mutta tämä on todennettavissa viiveellä tulosten toteutuessa vertaisarvioituissa julkaisuissa pääosin 1-2 vuodessa. Työn muutos on näkynyt uudistuksen alkuvaiheessa hallinnon henkilöstön vähentymisenä, mikä on lisännyt tutkijoiden hallinnollista työtä. Tämä rajoittaa tutkijoiden ydintehtävien toteuttamista ja osaltaan vaikuttaa henkilöstön tutkimustyöhön kohdistettuun resurssiin. Selkeä enemmistö vastaajista kokee uudistusten vaikuttaneen työhön. Tutkimusedellytysten heikkeneminen koetaan voimakkaimmin laitosten yhdistämisen tapauksessa.

Taulukko 5. Vastaajien käsitykset uudistusten vaikutuksesta tutkimustyön edellytysten heikkenemiseen valitsemansa toimenpiteen näkökulmasta (%).

	täysin eri	jokseenki	en osaa se	jokseenki	täysin samaa mieltä	
laitoksen yhtiöittäminen	5	24	27	26	18	100
laitoksen arviointi tai organisaation kehittäminen	4	18	24	41	14	100
laitosten yhdistäminen (myös yliopistot)	7	16	12	27	39	100
muu: laitokset joihin ei kohdistu suorita	0	17	31	34	17	100

N = 395

Tulokset kertovat, että vastaajat näyttävät kokevan uudistuksen jälkeen muutosta huonompaan erityisesti kollegiaalisen toimintatavan, johtamisen käytäntöjen, päätöksenteon ja hallintoprosessien osalta. Tämä vahvistaa käsitystä siitä, että hallinnon tehtävien lisääntyminen on osaltaan heikentänyt työn edellytyksiä. Avointen vastausten perusteella näyttää siltä, että kilpailtuun tutkimusrahoitukseen liittyviä hallinnollisia tehtäviä tehdään yhä enemmän tutkijoiden itsensä toimesta. Tämä vähentää mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin tai toimia tutkimuskonsortioiden koordinaattoritehtävissä. Aikaa ei jää riittävästi sisällöllisesti vaativiin tutkimustyön tehtäviin, joita onnistuminen kilpaillun tutkimusrahoituksen hakemisessa edellyttää.

Työolosuhteet näyttävät kuitenkin tukevan yhteistyötä tutkimustiedon hyödyntäjien kanssa, toimimista yhteistyöverkostoissa, henkilökohtaista tutkimusvastuuta ja työn mielekkyyttä. Kollegiaalisuus voi merkitä ammatillisia ja sosiaalisia sitoumuksia, jotka voivat olla yhtä sektoria pal-

velevissa tutkimuslaitoksissa tiiviitä. TULA-uudistus on ohjannut tutkimuslaitoksia irtaantumaan sektorin tarpeiden palvelemisesta, ja palvelemaan laajempaa yhteiskunnan tietotarvetta. Tämä on merkinnyt tiiviiden tutkimusyhteisöjen ja hyödyntäjien korvaantumista laajemmilla verkostoilla ja tieteenalaan kuuluvien ammatillisten sitoumusten korvaantumista verkostojen ammatillisilla ja sosiaalisilla sitoumuksilla. Uusissa olosuhteissa tämä muutos on välttämätön, jos pyrkimyksenä on tutkimuksen toteutuminen laajemmissa konsortioissa.

Organisaatiomuutokset ja rahoituksen leikkaukset ovat luoneet paineita työympäristössä. Tämän arvioinnin aineiston perusteella ei ole yksiselitteisesti mahdollista määritellä, missä määrin nämä liittyvät suoraan TULA-uudistukseen ja miltä osin muihin samanaikaisiin työolosuhteiden ja toimintaympäristön muutoksiin. Tällainen uudistus on esimerkiksi tutkimuslaitosten tutkimusteemojen valikointi strategiaperusteisesti sekä tulospalkkaus. Suurin osa henkilöstökyselyn vastaajista katsoo, ettei uudistus ole tuonut ainakaan parannusta työolosuhteisiin, uramahdollisuuksiin tai työn mielekkyyteen. Tämä korostuu laitosten yhdentymisissä, ja esimerkiksi tutkimuslaitosten liittyessä yliopistoihin henkilöstön meriitit eivät osalla kohtaa yliopisto tutkimus- ja opetushenkilöstön urapolun vaatimuksia. Henkilöstössä on esimerkiksi luonnontieteilijöitä yhteiskuntatieteellisissä yksiköissä, ja heidän mahdollisuutta tulla valituksi opetusta edellyttäviin yliopistojen tehtäviin rajoittaa kilpailutilanne opetuksen tieteenalan hakijoiden kanssa. Näiden tekijöiden huomioonottaminen on kuitenkin mahdollista henkilöstöjohtamisen keinoin esimerkiksi riittävien siirtymäaikojen avulla.

Johdon haastattelut ja kyselyn tulokset kertovat, että rakenteelliset uudistukset ovat aiheuttaneet epäjatkuvuutta työn pitkäjänteisyyteen. Toimenpiteet ovat myös vaikuttaneet viranomais-tehtävien hoitamiseen kuten tilastollisten aikasarjojen katkeamiseen sekä yhteistyöhön verkostoissa.

Tutkimusrahoitusta koskevat uudistukset

Uudet tutkimustyön käytännöt ovat saaneet jalansijaa, mutta toteutuvat viiveellä. TULA-uudistuksessa uusia tutkimustyön käytäntöjä tarkastellaan erityisesti uusien rahoitusinstrumenttien, STN:n ja VN TEASin näkökulmista, joiden rakenteeseen vuoropuhelu tiedon tuottajien ja hyödyntäjien välillä on sisällytetty alusta alkaen. Kiinnittyminen uusiin rahoitusinstrumentteihin tapahtuu eritahtisesti, johtuen yhtäältä rahoitusinstrumenttien erilaisesta luonteesta ja toisaalta instrumenttien temaattisista painotuksista. Ongelmana on voinut myös olla rahoitusinstrumenttien erojen ymmärtäminen kohderyhmissä; esimerkiksi strategisen tutkimusrahoituksen erot suhteessa Suomen Akatemian muuhun rahoitukseen ja VN TEAS-rahoitukseen koettiin jossain määrin epäselviksi kohderyhmissä. Uusien rahoitusinstrumenttien perusluonteesta ja painotuksissa on tutkimuksen kannalta merkittäviä eroja, vaikka yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja monitieteinen ja -hallinnollinen toimintatapa korostuvat molemmissa.

STN-rahoituksen monivuotisuus tarjoaa hankkeissa toimiville ryhmille mahdollisuuden kehittää toimintatapoja hankkeen aikana. Konsortiot voivat toteuttaa monivuotista tutkimusta, jonka aikana kerätään tieteellisesti luotettavaa aineistoa ja kirjoitetaan akateemisestikin meritoivia julkaisuja. Näitä tutkimuksen laadun kannalta tärkeitä asioita korostetaan sekä henkilöstökyselyssä että avoimessa konsultaatiossa annetuissa avovastauksissa. Hankkeet ovat lähtökohdaisesti ilmiö- tai ongelmalähtöisiä, ja yhdistävät erilaisia tulokulmia aiheeseen, mikä edellyttää hankkeilta vahvaa tutkimusjohtamista ja tieteellistä osaamista. Tämän lisäksi mukana on yhteiskunnallisia sidosryhmiä ja viestinnän asiantuntemusta joko yliopistojen/tutkimuslaitosten sisältä tai erikoistuneilta toimijoilta hankittuna ostopalveluna.

Vuorovaikutuksen vaikuttavuuden katsotaan henkilöstökyselyn ja avoimen konsultaation tulosten perusteella vaihtelevan merkittävästi riippuen siitä, onko vuorovaikutusmalli rakennettu tiedon tuotannon tarpeiden varaan vai varmistamaan rahoituksen saamista. Jälkimmäisessä vastaajat katsovat vuorovaikutuksen jäävän usein tiedotustyyppiseksi ilman varsinaista vaikutusta päätöksentekoon tai sen valmisteluun. Ministeriöiden virkakunnan vastaukset sekä haastatteluaineisto tukevat näitä tutkijoiden havaintoja vuorovaikutuksen vaikuttavuudesta ja sen rajoitteista.

STN-konsortioiden kokoonpanojen monipuolisuutta kuvastavat myös suorituspaikkojen määrät, sekä hakujen kova kilpailutilanne, jossa konsortion rakenteella ja kumppaneiden rooleilla on vahva merkitys. Vuosina 2015-2018 STN-hankkeiden suorituspaikkoja on yhteensä 63. Näistä yli puolet (52,5 %) sijoittuu yliopistoille. Tutkimuslaitoksissa, joiden perusrahoitusta siirrettiin ”juustohöyläperiaatteella” STN-instrumenttiin, on suorituspaikkoja alle kolmannes (28,6%). Muita toimijoita on suorituspaikkojen joukossa yhteensä 41 (18,9 %).

VN TEAS keskittyy nopeatempoisiin selvityksiin sekä arviointeihin. Kyselyjen avoimissa vastauksissa VN TEAS-selvitykset nähdään hyvänä yhteistyömuotona tutkimuslaitosten, yliopistojen, konsulttiyritysten ja ministeriöiden välillä. Lisäksi hankkeiden katsotaan toimivan päätöksentekoa tukevan tiedon hankintakeinona. Tutkijoiden ja virkakunnan näkemykset ovat tältä osin yhteneväisiä. Selvitykset ovat tyypillisesti kooltaan pieniä ja hankkeet lyhyitä, mikä palvelee VN TEASin tavoitetta tuoda tietoa päätöksenteon tueksi. Instrumentti ei ensisijaisesti ole tieteellisen tutkimuksen tukea, ja vain osa hankkeista on luonteeltaan tutkimusta. Kysely- ja haastatteluaineiston perusteella ministeriöiden virkakunnalla on kuitenkin toiveita ja tietotarpeisiin perustuvia odotuksia siitä, että VN TEAS –hankkeissa olisi mukana enemmän kokeneita tutkijoita tutkimuslaitoksista ja yliopistoista.

Kyselyaineistojen perusteella tutkijakunta ei kuitenkaan pysty VN TEAS -hankkeissa muodostamaan jatkumoa tai rakentamaan empiiristä datapohjaa tieteellisille julkaisuille. Hankkeiden aikana on harvoin mahdollista kerätä tieteellisesti pätevää aineistoa, jolloin akateemisesti meritoiva julkaiseminen jää vähäiseksi. Yhdistettynä nopeisiin aikatauluihin tekee VN TEAS –mallin perusrakenne instrumentista tutkijoille ja tutkimuslaitoksille kannattamattoman ja henkilöresurssien kohdentamisen kannalta vaikean. Hankekonsortiot koostuvat osin uran eri vaiheissa olevista tutkijoista, mutta mukana on laajasti erityyppisiä konsulttiyrityksiä ja jossain määrin kansalaisyhteiskunnan edustajia. TULA-uudistuksen tavoitteiden kannalta tilanne on kaksijakoinen. Toteuttajakonsortiot ovat monesti moniammatillisia ja –alaisia, mikä vahvistaa tukea päätöksenteon tarvetta ymmärtää monimutkaisia ilmiöitä paremmin. Toteuttajissa on kuitenkin katsoen liian vähäisissä määrin tutkimuslaitosten ja yliopistojen tutkijakuntaa, mikä heikentää TULA-uudistuksen tavoitteita saada laadukasta tutkimustietoa päätöksenteon käyttöön myös VN TEAS –instrumentin kautta.

Tutkimuslaitoksissa toivotaan VN TEAS ja STN –instrumenteille enemmän ennakoitavuutta ja keskinäistä koordinoitua hakuaikojen kanssa. Kyselytietojen perusteella tutkijakunnassa herättää kysymyksiä se, missä määrin ministeriöiden tilaajaosaamista on pyritty aidosti kasvattamaan. VN TEAS -hakuihin osallistuville tutkijoille on lisäksi epäselvää, onko hakuteemojen määrittämisessä ollut mukana myös tutkimusasiantuntijoita, vai ainoastaan ministeriöiden edustajia. Tilannetta vaikuttaisi parantavan vuonna 2018 kokeiltu avoimempi konsultointitapa, jossa tutkijat ovat voineet osallistua teemojen määrittelyyn nettipohjaisen työkalun avulla.

Tutkimusteemat nähdään hyvin kirjavina ja eritasoisina ilman, että teemojen tai haettujen toimintamallien perusteluja perustellaan riittävästi. VN TEASin tutkimusteemojen koetaan tyypillisesti palvelevan tiettyä, spesifiä tarvetta, joka saattaa olla hyvinkin rajattu. Vaikka tutkijakunnassa ymmärretään VN TEAS –instrumentin luonnetta, on heillä kyselyaineistojen perusteella

tarve saada selkeämpää tietoa siitä, milloin haussa on tutkimuksellinen hanke ja milloin esimerkiksi toimintatapojen kehittämiseen keskittyvä, ei –tutkimuksellinen hanke. Parempi tietopohja tilaajan tarpeista tukisi tutkijoiden harkintaa siitä, mihin hakuihin heidän kannattaa osallistua ja panostaa resursseja.

Tutkimuslaitokset kaipaavat VN TEAS -päätösten perusteluihin enemmän selkeyttä, tarkkuutta ja läpinäkyvyyttä. Läpinäkyvyyden tarve koskee erityisesti niitä hakuteemoja, joissa kokoluokka on suuri. Kyselyaineistoissa kritisoidaan sitä, että prosessi vaikuttaa samanlaiselta pienissä kymmenien tuhansien hankkeissa ja suurissa satojen tuhansien eurojen hankkeissa ja myös perustelut ovat yhtä suppeita ja vaikeasti tulkittavia hankekoosta riippumatta. Osallistumisen motivaatioon vaikuttaa olennaisesti se, kuinka ymmärrettäviä hakemusarvioinnissa käytetyt valinta- ja hylkäysperustelut ovat. Jos hakija ei ymmärrä saamistaan perusteluista, miksei tullut valituksi, on vaikea motivoida tutkijoita osallistumaan uuteen hakuun. Perusteluiden selkeys osaltaan auttaisi vähentämään tutkimuslaitoskentässä epäilyjä siitä, että tiettyihin teemoihin olisi jo etukäteen mietitty haluttu toimittaja. Tutkimuslaitokset arvioivat hakuteemoja siitäkin näkökulmasta, voisiko haussa olla jo mietittynä valmiiksi haluttu toimittaja vai onko kyse ”aidosta” kilpailutuksesta. Jos hakuteema ja toteutus on pitkälle määritetty, siitä rakentuu mielikuva, että myös toimittaja on valittu etukäteen, eikä hakuun näin ollen kannata osallistua.

Sekä STN että VN TEAS -instrumentti ovat mahdollistaneet ja lisänneet yhteiskunnallista vuorovaikutusta, mutta osin (tieteellisen) laadun kustannuksella. Kyselyaineistojen perusteella resursseja kuluu erityisesti strategisen tutkimuksen instrumentissa raskaaseen ja työllistävään hakuprosessiin, jota tutkimustoiminnan lyhytjänteisyys ja sirpaloitumisen lisääntyminen lisäkuormittavat tutkijoita. Rahoituksen saaneissa hankkeissa resursseja kuluu mittaviin viestintätoimiin suhteellisesti ottaen paljon. Tämä vähentää itse tutkimukseen laitettua aikaa. Hankkeisiin osallistuneet kertovat kyselyissä, että yhteiskunnallinen vuorovaikutus on kuitenkin instrumenttien alkuvuosina osoittautunut lyhytjänteiseksi, sillä toiminta ja sen taustalla olevat yhteistyösuhteet erilaisten toimijoiden välillä pohjautuvat vain hankkeen tavoitteisiin ja elinkaareen. Myös sosiaalisen median korostuminen on osaltaan korostanut lyhytjänteisyyttä, vaikka avoimempaa tietopohjaista keskustelukulttuuria pidetäänkin yleisesti ottaen hyvänä kehityksenä.

Hankkeistumisen vahvistuessa uusien rahoitusinstrumenttien kautta luodut yhteistyömallit katkeavat, kun yhteistyötä ei rakenneta institutionaalisesti kestäväksi ja resurssit kohdennetaan uusiin hakuihin. Kyselyihin vastanneet tutkijat – mutta myös monet ministeriöiden asiantuntijat – katsovat ulkoistetun vuorovaikutuksen heikentävän hankkeiden vaikuttavuutta. Syynä tähän on, ettei ulkoistettu vuorovaikutustoiminto vahvista tutkimuslaitosten ja tutkimusprofession omia vuorovaikutustaitoja eikä näin ollen tue tutkimusprofession kehitystä TULA-uudistuksen tavoittelemalla, kestäväällä tavalla. Kielteinen vaikutus korostuu tilanteissa, joissa ostopalvelu on toteutettu oletetusta ”pakosta” hankkeen todellisen tarpeen sijaan. Hankkeeseen ja sen tiedontuotantotarpeeseen luontevasti istuvat vuorovaikutuskomponentit ovat taas tukeneet uusien käytäntöjen tai taitojen jalkautusta laitoksiin pidemmälläkin aikavälillä. TULA-uudistuksen tavoitteiden kannalta uusien rahoitusinstrumenttien voidaan siis katsoa kehittäneen tutkimusprofession osaamista vuorovaikutuksen osalta myös siinä mielessä, että vuorovaikutuksen ja viestinnän eroja on alettu hahmottaa. Erilaisten ratkaisujen suhdetta tutkimuksen vaikuttavuuteen on opittu arvioimaan aiempaa paremmin.

Uusista instrumenteista rahoitettujen hankkeiden näkyvyys on vahvuus. Kyselyjen ja haastattelujen perusteella laaja-alaista keskustelua pidetään niin tutkija- kuin virkakunnassakin myönteisenä kehityksenä, jota ei olisi samassa määrin tapahtunut ilman uudenlaisten rahoitusinstrumenttien tarjoamia kannustimia. Samoin STN ja VN TEAS -instrumenttien hauissa toteutettu avoimen keskustelun malli on nostanut instrumenttien näkyvyyttä tutkijakunnan ja yhteiskunnallisten sidosryhmien joukossa, mikä korostuu kyselyaineistoissa. Muutos on havaittavissa

erityisesti STN:n kohdalla, jossa avoin yhteiskehittämisen malli on ollut käytössä lähes alusta asti. Tutkijakunta pitää myönteisenä, että STN:lla on ollut halu saada palautetta ja kehittää parempia toimintatapoja kierros kierrokselta. Vaikka uuden instrumentin kehitystarvetta ymmärretäänkin, katsotaan sen tuottavan tilanteen, jossa hakijan näkökulmasta asiat muuttuvat jatkuvasti. Tämä tekee instrumentin vaatimien isojen ja monipuolisten konsortioiden rakentamisen ja hankkeiden valmistelun vaikeaksi, mikä heikentää uusien toimintatapojen vakiintumisen kannalta tärkeää ennakoimista ja motivointia.

VN TEASiin vuonna 2017-18 vaihteen jälkeen toteutettu vastaava avoin konsultaatio teemojen asettamisessa on saanut tutkijakunnassa myönteisen vastaanoton, vaikka mallin katsotaan vielä kaipaavan kehittämistä. Läpinäkyvyyttä ja vuorovaikutusta korostava toimintatapa on istunut molempiin instrumentteihin hyvin, ja tukenut teemojen moninaisten kytkösten hahmottamista jo valmisteluvaiheessa. Henkilöstökyselyn ja haastatteluaineiston perusteella ongelmaksi on kuitenkin muodostunut se, ettei edes avoimissa konsultaatioissa ole hahmotettu tai huomioitu tiettyjen luonnontieteellisten alojen jäämistä systemaattisesti hakujen ulkopuolelle. Osa haastatelluista näkikin STN-rahoituksen jossain määrin toimineen rahoituksen siirtäjänä tutkimuslaitoksilta yliopistoille, koska toistaiseksi hakujen teemat ovat sulkeneet osan tutkimuslaitoksista pois rahoituksen piiristä. Temaattisesti molemmissa instrumenteissa, mutta korostetusti STN:ssä, painotukset ovat kohdentuneet siten, että osa luonnontieteistä on jäänyt käytännössä instrumenttien ulkopuolelle. Arviointiaineisto kertoo hakujen temaattisen vinouman aiheuttamasta huolesta, jonka tutkimuslaitosten ja ministeriöiden virkakunta jakaa. Osin katvealueiden muodostumisessa saattaa vaikuttaa tiettyjen alojen tai laitosten suhteellisesti heikoksi osallistuminen tai äänen kuuluville saaminen keskusteluissa, joiden kautta teemavalintoja tehdään. Kyselyiden vastaajat tiedostavat yleisen priorisointitarpeen ja temaattisen fokuksen. Huoli tiettyjen alojen jäämisestä katveeseen kohdentuu siihen, että tiettyjen alojen poissa-jääminen toistuu pitkällä aikavälillä eli havaittuja katvealoja ei ole pyritty huomioimaan myöhemmissä hauissa. Tämä on osaltaan vahvistanut eritahtisuutta uusien käytäntöjen haltuunotossa. Esimerkiksi Geologian tutkimuslaitoksella ei tähän asti ole ollut STN:n rahoitusinstrumentissa ollut sellaisia teemoja, joihin se olisi ollut luonteva koordinaattori. Lisäksi huolta on herättänyt kokemukset siitä, että rahoitusta on kohdentunut toimikunnan kokoonpanon mukaisesti erityisesti yhteiskuntapoliittiseen tutkimukseen ja isoille yliopistoille.

VN TEAS-toiminnan koetaan lisänneen tutkimustoiminnan avoimuutta. VN TEAS-toiminnan tuottamat raportit koetaan laadultaan paremmiksi sekä tulokset paremmin, laajemmin ja avoimemmin hyödynnettäviksi kuin aiemmassa ministeriöiden omassa tutkimustoiminnassa. Haastattelut viittaavat siihen, että ministeriöiden asiantuntijatasolla instrumentin koetaan toimivan paremmin kuin johtotasolla. Kaikissa ministeriöissä tutkimusraportteja ei välttämättä käydä läpi systemaattisesti. Tämä viittaa siihen, ettei niitä johdonmukaisesti hyödynnetä päätöksenteossa johtotasolla, vaikka asiantuntijatasolla niitä käytettäisiinkin osana analyysi- ja valmistelutyötä. Haastatteluissa nousi esille kysymys siitä, hyödynnetäänkö tutkimustietoa nyt enemmän päätöksenteossa.

Uudistuksessa ei sinänsä pyritty vaikuttamaan päätöksentekijöiden hyödyntämisprosesseihin, vaan pyrittiin tuottamaan parempaa tietopohjaa sen tueksi. Tietopohjan koetaan nyt parantuneen ministeriönäkökulmasta, mutta haastatteluaineiston perusteella ei ole yksiselitteistä vastausta siihen hyödynnetäänkö parantunutta tietopohjaa aiempaa enemmän päätöksenteossa. Sen sijaan arviointiaineistot kertovat virkakunnan toiveista kehittää myös tiedon hyödyntämisprosesseja, jotta päätöksenteon tueksi tuotettu tieto saataisiin vaikuttamaan TULA-uudistuksen tavoittelemalla tavalla. Nyt toteutetut toimenpiteet ovat palvelleet tavoitetta, mutta vain toispuoleisesti. Mekanismin, jossa ministeriöiden yhteiset tietotarpeet asetetaan edelle ja tutkimustiedon tuottajat kilpailutetaan, koetaan toimivan paremmin kuin vaihtoehtoiset toteutustavat.

Uudella rahoitusinstrumentilla on toisin sanoen pystytty mahdollistamaan vastaaminen yksittäisten tutkimuslaitosten aloja laajempiin tietotarpeisiin keräämällä rahoitusta yhden yhteisen rahoituskanavan alle.

Sekä STN että VN TEAS –rahoituksessa korostuu hankkeistumisen kasvu. Tämä havainto nousee vahvasti esiin sekä haastatteluissa että henkilöstökyselyssä ja avoimessa konsultaatiossa. Tutkimustyön pitkän aikavälin suunnitelmallisuus ja systemaattisuus ovat heikentyneet, kun tutkimuslaitosten perusrahoitus on vähentynyt ja kilpaillun tutkimusrahoituksen merkitys kasvanut. Vaikutus on päinvastainen kuin se, mitä TULA-uudistuksella tavoiteltiin. Pitkäjänteisyyden väheneminen heikentää analyysiä syvärakenteista. Tämän seurauksena esimerkiksi päätöksenteko, jota VN TEAS -instrumentin on määrä palvella, nojaa kevyempiin selvityksiin tutkimuksen sijaan.

Uusien rahoitusinstrumenttien vaikutus työedellytysten parantamiseen on ollut vähäinen. Työn pirstaloituminen myös osin nollaa myönteistä kehitystä. Strategisen tutkimuksen rahoitusta kritisoitiin henkilöstökyselyn tuloksissa erityisesti hakujen työllistävyiden ja tutkimustoiminnan lyhytjänteisyyden ja sirpaloitumisen lisääntymisen näkökulmasta. Kyselytulosten perusteella tutkijat kokevat, että varsinaiseen tutkimukseen jää aiempaa vähemmän resursseja, kun aikaa kuluu enemmän hakemuksien tekemiseen ja raskaisiin hakuprosesseihin, raportointiin ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Tutkimustyöstä on tullut aiempaa lyhytjänteisempää, sirpaloituneempaa ja suorituskeskeisempää. Raportoinnin suoritekeskeisyys on lisännyt osaltaan julkaisujen tuottamisen ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen painetta. ”Rahan perässä juoksemisen” koetaan myös rapauttaneen osaamista, heikentäneen motivaatiota ja nostaneen stressitasoa.

Vaikka TULA-uudistuksen ensisijainen tavoite ei ollut toimia T&K-rahoitusta leikkaavasti, on kahden uuden rahoitusinstrumentin luominen käytännössä merkinnyt rahoitusleikkauksia osalle tutkimuslaitoksista. Osin heikosta viestinnästä johtuneet odotukset rahojen palautumisesta takaisin tutkimuslaitoksiin eivät toteutuneet, kun uusien instrumenttien kautta jaettavat varat kohdennettiin aidon kilpailun kautta. Leikkauksilta ei olla voitu välttyä tilanteessa, jossa vain osa tutkimuslaitosten perusrahoituksesta siirretyistä varoista on palautunut näille kilpailun kautta. Osalle laitoksista uudet rahoitusinstrumentit, erityisesti STN-rahoitus, ovat temaattisen painotuksen vuoksi olleet tavoittamattomissa. Osalle taas pienimuotoinen hankerahoitus VN TEAS –instrumentin kautta ei ole ollut strategisesti järkevää hakujen ja hankkeiden nopeampoisuuden vuoksi.

5.2 Uudistuksen operatiivinen tehokkuus

Tiivistelmä

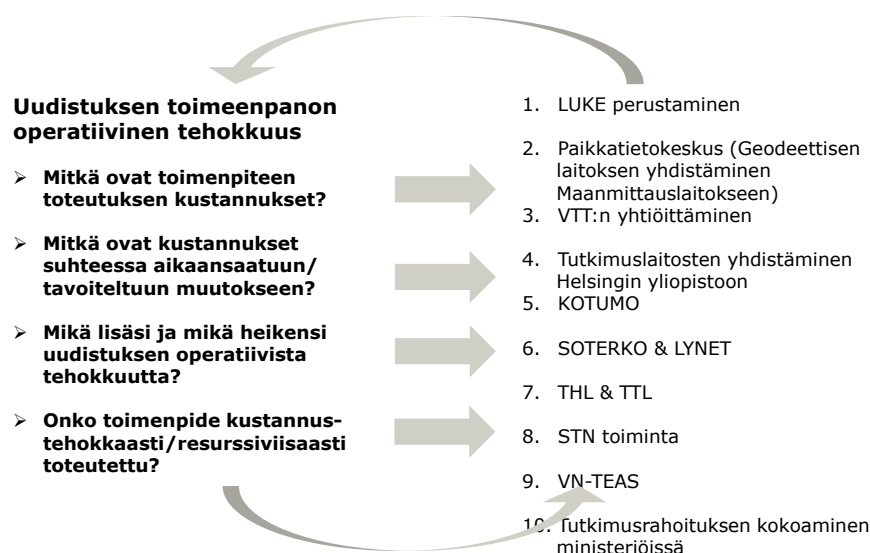
- TULA-uudistuksen toimeenpanon operatiivisesta tehokkuudesta voidaan antaa vain suuntaa antavia arvioita, koska toimeenpanon kaikkia kustannuksia ei ole systemaattisesti seurattu missään toimenpiteessä. Toimenpiteissä ei myöskään ole seurattu systemaattisesti toimeenpanosta aiheutuneita välillisiä kuluja.
- Olemassa olevan tiedon valossa uudistusten toimeenpano ei ole aiheuttanut kohtuuttomia hallinnollisia kuluja tai suuria välillisiä kuluja, jotka olisivat syntyneet esimerkiksi käynnissä olleiden tutkimusprojektien keskeytymisen, työtehtävien tekemisen estymisen tai muiden syrjäytymisvaikutusten vuoksi.
- TULA-uudistus on sisältänyt tavoitteiltaan ja toteutustavoiltaan hyvin erityyppisiä toimenpiteitä. Uudistukselle ei löydy kotimaista tai ulkomaista vertailukohtaa, johon sen toimeenpanoa ja sen tehokkuutta voisi suoraan verrata.

Yleistä toimeenpanon tehokkuuden arvioinnista

TULA-uudistuksen toimeenpanon operatiivisen tehokkuuden arvioinnissa on pyritty arvioimaan sitä, miten tehokkaasti TULA-uudistuksen toimeenpano on onnistunut (Kuva 6). Toimeenpanon operatiivista tehokkuutta on pyritty tässä tarkastelemaan erityisesti siitä näkökulmasta, miten kustannustehokkaasti uudistus ja sen toimenpiteet on taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna toteutettu suhteessa aikaansaatuun muutokseen.²⁰

Ensisijaisena tarkastelutasona toimeenpanon tehokkuuden arvioinnissa on ollut TULA-uudistus kokonaisuutena. Uudistuksen sisältämien luonteeltaan hyvinkin erilaisten toimenpiteiden johdosta kutakin toimenpidettä on pyritty tarkastelemaan työssä erikseen. Toisaalta toimenpiteiden toimeenpanon erilaisesta luonteesta johtuen, kaikkia toimenpiteitä ei ole voitu arvioida kustannustehokkuuden näkökulmasta.

²⁰ Kun puhutaan uudistuksen *toimeenpanon kustannustehokkuudesta*, on syytä nostaa esiin käsitteellinen ero *TULA-uudistuksen kustannustehokkuuteen ja -vaikuttavuuteen*. Uudistuksen kustannustehokkuudessa on kyse laajemmin uudistuksen toteutuksen kustannuksista suhteessa uudistuksen tuloksista ja vaikutuksista suoraan ja välillisesti syntyviin kustannushyötyihin (säästöt, tulot) tai kustannushaittoihin (kustannusten lisääntyminen).



Kuva 6. Arviointikysymykset ja lähestymistapa TULA-uudistuksen toimeenpanon tehokkuuden arviointiin.

Uudistuksella tavoiteltuja toimenpidekohtaisia tuloksia ja muutoksia on tässä raportissa käsitelty aiemmin luvuissa 3 ja 5.1. Toimeenpanon suorat tulokset liittyvät ennen kaikkea muutokseen tutkimusorganisaatioiden rakenteissa, strategioissa, prosesseissa ja johtamisessa sekä muutoksiin tutkimusrahoituksen rakenteissa (erityisesti uusien rahoitusinstrumenttien käyttöönotto). TULA-uudistuksesta johtuvien muutosten tunnistaminen on osoittautunut hankalaksi ennen kaikkea samanaikaisesti tapahtuneiden tutkimusrahoituksen yleisten leikkausten vuoksi. Lisäksi TULAn aikaansaamien muutosten tunnistamista toimeenpanon arvioinnin lähtökohtana vaikeuttaa se, että monessa TULAn toimenpiteiden kohdeorganisaatioissa tavoiteltu muutosprosessi on ollut käynnissä jo ennen varsinaista TULA-uudistusta – tai jatkuu edelleen.

Kustannusten määrittelyssä työssä on lähtökohtaisesti pyritty huomioimaan uusituksen toimeenpanon suorat ja epäsuorat kustannukset (euroina/henkilötyökuukausina). Suorilla kustannuksilla tarkoitetaan käytännössä niitä henkilö- yms. kustannuksia, jotka syntyvät suoraan toimenpiteen toteutuksesta ja niille voidaan osoittaa esimerkiksi kirjanpidossa oma kulupaikkansa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi hankkeen toteutuksen suunnittelu- ja koordinoitavuus, johto- ja ohjausryhmätyö, teemakohtainen projektityö jne. Epäsuorat kustannukset syntyvät puolestaan toimeenpanon erilaisista transaktiokuluista, jotka voivat tyypillisesti olla esimerkiksi hallintokuluja. Ne voivat myös muodostua laskennallisista kustannuksista, jotka syntyvät tekemättä jäävän työn, käyttämättömän infran tms. seurauksena.

TULA-uudistuksen toimeenpanon tehokkuuden arviointiin on liittynyt useita metodisia haasteita, jotka ovat vaikeuttaneet arviointityötä ja tehneet uudistuksen toimeenpanon tehokkuuden eksaktista arvioinnista vaikeaa tai osin mahdotonta. Metodiset haasteet ovat liittyneet ennen kaikkea toimeenpanon aikaansaatuisten muutosten tunnistamisen vaikeuteen, numeeristen tietojen puutteesta johtuvaan kustannusten tunnistamiseen ja yhteismitallisen määrittämisen vaikeuteen sekä kustannustiedon ja vertailukohtien puutteesta johtuvaan kustannustehokkuuden arvioinnin hankaluuteen. Seuraavassa on kuvattu tarkemmin kustannustehokkuuden arviointiin liittyviä haasteita.

TULA-uudistuksen erillisvaikutusten tunnistaminen kohdeorganisaatioissa tapahtuneisiin muutoksiin on vaikeaa, sillä muiden tekijöiden, kuin TULA-uudistuksen, vaikutusta ei pystytä kontrolloimaan. Tutkimusrahoitusuudistusta ei tutkimusorganisaatioissa osata erottaa muista sa-

maan aikaan kohdistuneista säästötoimista. Vain osa sopeutumistoimista ja niistä aiheutuneista kustannuksista on aiheutunut tutkimusrahoitusuudistuksesta. Lisäksi TULA-uudistuksella aktivoidut muutosprosessit ovat luonteeltaan jatkuvia, jolloin niiden alkamis- ja päättymisajankohtaa toimeenpanon kustannusten arvioimisen pohjaksi on vaikea määrittää.

Eniten TULA-uudistuksen toimeenpanon kustannusten määrittelyä on vaikeuttanut se, että toimeenpanon kustannuksia tai siihen käytettyä työpanosta henkilötyöpäivinä ei ole systemaattisesti kirjattu minkään TULA-toimenpiteen kohteena olevan organisaation kirjanpitoon. Näin ollen esimerkiksi TULA-uudistuksen kohteena olleiden tutkimusorganisaatioiden tilinpäätöksistä ei saa tietoa TULA-uudistuksen toimeenpanon kustannuksista. Tältä osin TULA-toimenpiteiden toteutukseen kohdistuneita henkilötyökustannuksia tai muita toimeenpanon kustannuksia ei voida arvioida yhteismitallisesti tarkalla tasolla. Toimenpiteiden kustannuksia ei siten voida tulkita yhteismitallisesti muun muassa seuraavista syistä:

- Uudistukseen käytetyn työajan kirjaaminen on erityisen kirjavaa, eikä voida arvioida, kuinka paljon työtä on jäänyt kohdentumatta.
- Tietojärjestelmäkulujen laskenta on haastavaa, sillä tietojärjestelmäkuluja ei ole kohdentunut toimenpiteille ja muun muassa Valtorin ja Kiekun käyttöönotto on osunut samalle ajankaksolle.
- Kustannukset on jakautunut eri aikajaksoille. Osa kustannuksista tapahtuu useita vuosia uudistuksen toteutuksen jälkeen. Näitä kustannuksia ei järjestelmällisesti seurata.
- Toimenpiteiden toteutuksen osalta ei ole laadittu arvioita tai ne on laadittu toisistaan poikkeavilla tavoilla, joten toteutusta edistäneitä ja heikentäneitä seikkoja ei ole tarkasteltu yhteismitallisesti.

TULA-uudistuksen toimeenpano on oletettavasti tuottanut kustannuksia myös, kohdeorganisaatioiden ulkopuolelle. Tässä tarkastelussa ei ole ollut mahdollista arvioida tämän tyyppisiä hallinnollisia tai muita ulkoiskustannuksia. Vastaavasti TULA-toimenpiteet ovat oletettavasti saaneet aikaan tai vauhdittaneet kohdeorganisaatioissa tai niiden toimintaympäristössä ennakkoimattomia muutoksia. TULA-toimien yhteydessä on uudistettu tai otettu käyttöön uudentyyppisiä toimintatapoja ja esimerkiksi uudistettu tietojärjestelmiä. Myöskään näitä muutoksia ei ole pystytty huomioimaan arvioinnissa.

Vertailukohtien puuttuessa ja toimeenpanon kustannustietojen puutteesta ja epäyhtenäisyydestä johtuen TULA-uudistuksen toimeenpanon kustannustehokkuutta, ts. onko investointi ollut kustannustehokas, on ollut erittäin vaikea arvioida. Kuten aiemmin on todettu, TULA-toimenpiteet ovat olleet sekä tavoitteiden että toimeenpanon osalta hyvin erilaisia, eikä niille löydy selkeää vertailukohdetta Suomesta tai ulkomailta. Ainakaan siten, että toimeenpanon kustannuksia ja aikaansaatuja tuloksia voitaisiin yhteismitallisesti verrata. Tämän vuoksi kustannustehokkuuden arvioinnin perustana tässä työssä on käytetty laadullista arviointia, joka on perustunut ennen kaikkea olemassa oleviin erilliselviksiin TULA-toimenpiteiden toteutuksesta sekä TULA-uudistuksen kohdeorganisaatioiden taloushallinnosta vastaavien näkemyksiin toimeenpanon toimenpiteiden operatiivisesta tehokkuudesta.

5.2.2. Toteutuksen toimenpidekohtainen arviointi

Seuraavassa on kuvattu toimenpidekohtaisesti kunkin toimenpiteen toteutustapa ja arvio toteutuksen kustannuksista. Kuten aiemmin on todettu, osassa toimenpiteistä kuten rakenteellisista uudistuksista pystytään toimeenpanovaihe rajamaan varsin tarkasti (ja siten ainakin periaatteessa määrittämään tälle toimeenpanolle tietty kustannus. Osa toimenpiteistä on puolestaan toimeenpanoltaan sen tyyppisiä, että niissä varsinaisen toimeenpanovaiheen ja sen aiheuttamien kustannusten määrittäminen on huomattavan hankalaa (mm. uusien rahoitusinstrumenttien käyttöönotto).

Luonnonvarakeskuksen perustaminen²¹

Luonnonvarakeskuksen perustamishanke oli merkittävä julkisen sektorin fuusiohanke, jonka tuloksena syntyi Suomen toiseksi suurin tutkimuslaitos. Seuraavassa on kuvattu Luken perustamista, jonka Raitio ym. ovat aiemmin raportoineet yksityiskohtaisesti²².

Toimeenpanon organisointi ja toteutustapa

Projektiryhmä laati 26.3.2012– 11.1.2013 yhdistymisestä suunnitelman. Suunnitelman valmistuttua MMM asetti Luonnonvarakeskuksen perustamishankkeen. Perustamishankkeelle asetettiin ohjausryhmä, yhteistoimintaryhmä, johtoryhmä, fuusiotoimisto ja temaattiset projektit. Lisäksi asetettiin kaksi neuvoa-antavaa keskustelufoorumia: esimiesfoorumi sekä sidosryhmäfoorumi. Luken perustamishanke kesti hieman alle kaksi vuotta (1.2.2013–31.12.2014).

Ohjausryhmän tehtävänä oli perustamishankkeen strateginen ohjaus ja johtaminen. Ohjausryhmä linjasi ja päätti keskeiset Luken strategiaperustaa, rakennetta ja johtamisjärjestelmää sekä johdon ja henkilöstön valintaprosessia koskevat asiat. Ohjausryhmä kokoontui toimikautenaan 12 kertaa. Yhteistoimintaryhmä käsiteli ohjausryhmän kokoukseen kulloinkin tulevat asiat ennen varsinaisen ohjausryhmän kokousta.

Lisäksi oli johtoryhmä, joka kokoontui 21 kertaa. Johtoryhmä johti ja valvoi perustamishankkeen operatiivista valmistelua, ohjasi ja koordinoi yhdistymistä, valvoi projektisuunnitelman toteutusta sekä valmisteli asiat ohjausryhmän kokoukseen.

Fuusiotoimisto vastasi yhdistymisen operatiivisesta toiminnasta ja perustamishankkeen riskienhallinnasta sekä muutosviestinnästä henkilöstölle ja asiakkaille. Se koordinoi projektin vaiheistusta ja valmisteli johtoryhmän esityslistat ja muistiot sekä kokosi perustamishankkeen toteuttamisessa tarvittavat temaattiset projektit. Fuusiotoimisto antoi perustamishankkeen aikana projekteille myös lukuisia erillisiä toimeksiantoja.

Yhdistymisen yksityiskohtainen suunnittelu ja toteutus tehtiin yhdeksässä temaattisessa projektissa, jotka olivat 1) Tutkimus- ja asiantuntijatehtävät, 2) Organisaatorakenne, johtamisjärjestelmä ja toimipaikkarakenne, 3) Asiakkuus ja palvelut, 4) Henkilöstön vuorovaikutus ja kehittäminen, 5) Viestintä ja markkinointi, 6) Palkkausjärjestelmä, 7) Sisäiset palvelut, 8) Tietohallintopalvelut sekä 9) Luhti2015 (tilastotehtävät).

Lisäksi toimeenpanon tueksi järjestettiin kaksi neuvoa-antavaa keskustelufoorumia: esimiesfoorumi sekä sidosryhmäfoorumi. Esimiesfoorumin tavoitteina olivat: 1) perustamishankkeen projektien työn ja tulosten arviointi, neuvojen ja tuen antaminen sekä projekteista informointi ja

²¹ Teksti perustuu raporttiin: Hannu Raitio, Juha Heikkilä, Kimmo Kukkavuori & Ilkka P. Laurila (2015), Luonnonvarakeskuksen perustaminen <https://docplayer.fi/169367-Luonnonvarakeskuksen-perustaminen.html> sekä kehitysohjaaja Ilkka P. Laurilan haastatteluun.

²² Hannu Raitio, Juha Heikkilä, Kimmo Kukkavuori & Ilkka P. Laurila (2015), Luonnonvarakeskuksen perustaminen <https://docplayer.fi/169367-Luonnonvarakeskuksen-perustaminen.html>

vuorovaikutus alaisten kanssa, 2) johtamisen ja esimiestyön kehittäminen, muutosjohtaminen perustamishankkeen aikana, esimiesroolin ja pelisääntöjen määrittely toteutettavaan Luonnonvarakeskukseen sekä 3) vuorovaikutuksen, verkostoitumisen, hyvän yhteishengen ja luottamuksen rakentaminen. Esimiesfoorumi kokoontui kolme kertaa perustamishankkeen aikana. Esimiesfoorumien välillä kokoontuivat alafoorumit, joissa edustettuina olivat keskeiset asiakkaat ja sidosryhmät. Sidosryhmäfoorumeihin osallistui yhteensä yli 300 henkilöä.

Toimenpiteen tulokset ja aikaansaatu muutos

Rakenteet: Uusi tutkimuslaitos on koonnut Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen (MTT), Metsätutkimuslaitoksen (Metla), Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen (RKTL) toiminnat sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tiken tilastotuotannon hallinnollisesti yhtenäiseksi luonnonvarakeskukseksi. Luke aloitti toimintansa 38 toimipaikassa. Tämän jälkeen 11 toimipaikkaa on lakkautettu ja yksi uusi on perustettu. Toimipaikkarakenteesta tehtiin linjaukset osana yhdistämisprosessia. Lisäksi luonnonvarakeskusta perustettaessa yhtenäistettiin lukuisia tietojärjestelmiä.

Strategia: Luken strategia laadittiin osana yhdistämisprosessia. Yhdistymistä valmisteleva projektiryhmä esitti vuonna 2012 alustavan strategian, joka toimi pohjana uuden tutkimuslaitoksen strategiatyölle. Strategiaprosessin jatkotyöstämisestä vastasi Tutkimus- ja asiantuntijatehtävät -projektiryhmä yhteistyössä muiden projektiryhmien kanssa.

Muita samanaikaisesti Luken perustamiseen vaikuttavia muutosajureita (ei suoraan TULA-uudistuksesta johtuvia) olivat mm. organisaatioiden resurssien supistuminen ja tutkimusrahoituksen rahoitusrakenteen muutokset, yhdistettävien organisaatioiden pirstoutunut rakenne 38 toimipaikkaan eri puolilla Suomea sekä siirtyminen valtion yhteiseen talous- ja henkilöstöhallinnon Kieku-järjestelmän sekä valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen Valtorin palveluiden käyttäjäksi.

Arviot yhdistymisen kustannuksista

Yhteensä Luken perustaminen tuli suorina kustannuksina maksamaan arviolta noin kymmenen miljoonaa euroa. Henkilötyövuosina Luken perustamiseen käytettiin vuosina 2013–2014 yhteensä 56 henkilötyövuotta. Perustamisen epäsuoria kustannuksia ei kyetä määrällisesti arvioimaan. Epäsuoria kustannuksia kuitenkin syntyi tietyistä viiveistä päätöksenteossa, uusien tietojärjestelmien käyttöönotosta, erilaisten toimintakulttuurien yhteensulautumisesta sekä Luken henkilöstöltä vaaditusta uuden opettelusta.

Luken perustamiseen myönnettiin erillisrahoitusta vuosille 2013–2014 yhteensä 2,008 milj. euroa, josta vuonna 2013 käytettiin 0,061 milj. euroa ja vuonna 2014 1,277 milj. euroa sekä vuonna 2015 loput lähinnä järjestelmähankintoihin. Tutkimuslaitokset käyttivät omia resurssejaan yleiskustannuksineen arviolta noin 7 milj. euroa. Huomionarvoista laskelmassa on, että kaikki fuusion eteen tehty työ ei kohdentunut perustamishankkeen tehtäväkoodeille.

Toimeenpanon kustannuksia lisänneet tai vähentäneet tekijät

Yhdistymisen tapa. Ongelman muodostaa myös se, että julkisen sektorin fuusiossa kaikkia merkittäviä ratkaisuja ei voida viedä päätökseen perustamisvaiheessa, vaan päätöksiä joudutaan odottamaan ja ne tehdään usein kollegiaalisesti mikä edelleen vie aikaa. Laitosta koskeva säädöspohja nimeä myöden olisi voitu muuttaa samanaikaisesti. Tällöin fuusioituminen olisi ollut toteutettavissa myös nopeammalla aikataululla ja ehkä kustannuksia säästään

Organisaatiokulttuurien erot. Jokaisella organisaatiolla on tunnetusti oma kielensä ja terminologiansa, vaikka monesti puhutaankin samoista tai lähes samankaltaisista asioista. Sama sana tai käsite tulkitaan ja ymmärretään eri organisaatioissa eri tavalla. Tästä syystä jouduttiin projektikokouksissa monesti keskustelemaan pitkään asioista, jotta löydettiin yhteisymmärrys ja ratkaisut ongelmiin. Yhteisen kielen ja ymmärryksen etsiminen viivästytti asioiden etenemistä ja aiheutti osaltaan lisäkustannuksia

Tietojärjestelmien yhdistäminen. Ristiriitaiset näkemykset hankintamenettelystä viivytti hankintoja, jotka muutoinkin olivat aikaa vieviä prosesseja. Monien tietojärjestelmien testausvaiheet jäivät tästä syystä aivan liian lyhyiksi.

Painotukset ja aikataulu. Perustamishankkeessa käytännön hallinnon organisoinnin toteutus ja tietojärjestelmien käyttöönotto jäi liiaksi hankkeen loppupuolelle, kun taas strategian, tutkimusagendan, tutkimus- ja asiakkuusprosessin sekä organisaatorakenteen pohdintaan käytettiin suhteellisen paljon aikaa. Jo perustamishankkeen projektisuunnitelmassa aivan liian vähäiselle huomiolle jäi toiminnan siirtäminen vanhoilta laitoksilta uuteen organisaatioon samoin kuin varautuminen uuden laitoksen toiminnan käynnistämiseen.

Lain ja asetuksen vaikutus Luonnonvarakeskusta koskevaan lakiin ja valtioneuvoston asetukseen ei sisältynyt lausumaa siitä, että lain ja asetuksen mukaisiin toimiin voidaan ryhtyä jo ennen niiden voimaantuloa. Johdon valinta hyvissä ajoin olisi sujuvoittanut huomattavasti uuden organisaation käynnistymistä vuodenvaihteessa. Nyt huomattavan paljon asioita jäi toteutettavaksi heti tammikuun alkuun, ja monet ratkaisut jouduttiin tekemään hyvin lyhyellä harkinta-ajalla.

Toteutettiinke hanke kustannustehokkaasti?

Luken perustamisesta tehdyn erillisselvityksen perusteella perustamishanke toteutui kokonaisuudessaan lähes suunnitelman mukaisesti. Merkittävimmät asiat, joiden toteutus ei edennyt alkuperäisen suunnitelman mukaisesti, olivat uuteen palkkausjärjestelmään siirtyminen sekä Luken rahoitusrakenteen ja sisäisen budjetoinnin mallin yhtenäistäminen. Yhteistä projektinhallintajärjestelmää ei saatu ajoissa käyttöön vuoden 2015 toiminnan suunnittelun tarpeisiin. Tämä vaikeutti myös talouden seurantaa.

Olemassa olevan tiedon perusteella hankkeen toteutumisen kustannustehokkuutta on vaikea arvioida, sillä edellä esitetyt arviot yhdistymisen kymmenen miljoonan euron ja 56 henkilötyövuoden kustannuksista perustuvat uudistuksen toimeenpanon suoriin kustannuksiin. Vastavaan tyyppistä vertailukohtaa Luken perustamiselle ei ole, joten toimeenpanon onnistumista ei arvioida vertailun avulla. Luken perustamisesta ei ole koitunut erillisselvityksen perusteella suuria transaktiokuluja tai kuluja, jotka syntyvät perustyötehtävien tekemisen estymisenä tai viivästymisenä. Edellä kuvatut Luken perustamisvaiheen kustannuksia lisänneet tekijät kuitenkin kielivät siitä, että toteutus olisi voitu tehdä jonkin verran nyt toteutunutta tehokkaammin.

Paikkatietokeskuksen perustaminen

Vuoden 2015 alussa toteutuneessa organisaatiouudistuksessa toteutettiin Geodeettisen laitoksen (GL) ja maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (Tike) yhdistäminen Maanmittauslaitoksen alaisuuteen uudeksi Paikkatietokeskukseksi. Tiken tilastotuotanto siirrettiin Lukeen ja Tiken tietojärjestelmiin (IT) liittyvät tehtävät uuteen Paikkatieto-keskukseen. Uusi

Paikkatietokeskus (engl. Finnish Geospatial Research Institute, lyh. FGI) on Maanmittauslaitoksen alainen tutkimus- ja asiantuntijalaitos, jossa toteutetaan alan tieteellistä tutkimusta, ylläpidetään aineistoja ja päivitetään tarvittavia tietoja, kehitetään ja kokeillaan uusia menetelmiä sekä julkaistaan tutkimustuloksia ja edistetään niiden hyödyntämistä. Paikkatietokeskuksen osastoja ovat Geodesia ja geodynamiikka, Geoinformatiikka ja kartografia, Kaukokartoitus ja fotogrammetria, Navigointi ja paikannus sekä Paikkatietoinfrastruktuurin palvelut.

Toimeenpanon organisointi ja toteutustapa

Uudistaminen käynnistettiin suunnitteluvaiheen projektina syksyllä 2013, jossa toteutetun suunnitelman (joka valmistui 24.1.2014) pohjalta asetettiin Yhteen2015 -projekti toteuttamaan yhdistämisen vaatimat toimenpiteet vuonna 2014 ja seurannan vuonna 2015. Virallisesti Geodeettinen laitos ja Tike yhdistyivät 1.1.2015.

Yhdistämisprojektille määriteltiin selkeä rakenne, joka organisoitiin johtoryhmään, projektiryhmään ja seitsemään uudistuksen osaprojektiin (lainsäädäntö, tehtävät ja johtaminen, asiakasohjaus ja rahoitus, hallinnon tietojärjestelmien yhdistäminen, yleishallinto, tietojärjestelmät ja viestintä). Yhteen2015 -projektin aluksi määriteltiin siirtyvien toimintojen sijoittuminen osaksi MML:n organisaatiota. Yhdistäminen tehtiin yhteistyössä muutoksen kohteena olevien virastojen sekä asiakasvirastojen kanssa. Projektiin nimettiin 73 henkilöä (huomioiden henkilöstöedustajat) MMM:stä, Maanmittauslaitoksesta, GL:sta ja Tikesta, sekä asiakasvirastoista Maa-seutuvirastosta ja Evirasta. Maa- ja Metsätalousministeriön hallinnonalojen tieto- ja paikkatietotekniikan kehittämis-, tuki- ja tutkimustehtävien kokoamishankkeen (ns. ELMA-hanke) ohjausryhmä seurasi säännöllisesti projektin edistymistä ja erityisesti asiakasohjaukseen liittyviä asioita.

Projekti käsitti muutokset isoista linjoista pieniin yksityiskohtiin mm. asetuksiin, johtamisjärjestelmään, tietojärjestelmiin, tietoverkkoihin, oppaisiin ja ohjeisiin sekä ulkoisen ja sisäisen viestinnän järjestämiseen. Yksittäisiä tehtäväkohteita oli noin 250.

Toimenpiteen tulokset ja aikaansaatu muutos

Geodeettisesta laitoksesta muodostettiin Maanmittauslaitoksen neljäs toimintayksikkö Paikkatietokeskus, jonka neljä osastoa vastaavat Geodeettisen Laitoksen aiempia osastoja ja viides osasto muodostui entisen Maanmittauslaitoksen Tukipalvelut -toimintayksikön Paikkatietoinfra vastuualueesta. Geodeettisen laitoksen sisäisessä rakenteessa ei tapahtunut suuria muutoksia.

Tiken tietotekniikan palvelutuotanto ja Tukipalvelut toimintayksikkö yhdistettiin uudeksi Tietotekniikan palvelukeskus (Mitpa) toimintayksiköksi. Tiken tilastotoiminnot yhdistyivät Luonnonvarakeskukseen. Tiken osalta muutoksia sisäisessä rakenteessa näin ollen tapahtui selvästi.

Arviot yhdistymisen kustannuksista

Kukin uudistusprojektissa mukana ollut virasto seurasi uudistukseen käytettyä työaikaa ja kustannuksia. Yhdistämisprojektin kokonaiskustannukset olivat kustannukset 1,53 M€. Lisäksi henkilötyövuosia projektiin käytettiin 17,3 (htv). Virastoittain Maanmittauslaitos kohdensi uudistukseen 9,8 htv., Geodeettinen laitos 2,3 htv., Tike: 5,1 htv. ja muut yhteensä 0,1 htv.

Yhdistämisprojektin kustannuksissa ei ole mukana suunnitteluprojektin kustannuksia. Lisäksi on huomioitava, että kaikki fuusion eteen tehty työ ei kohdentunut yhdistämisprojektille ja esimerkiksi hallinnon tietojärjestelmien uudistaminen toteutettiin omina projekteinaan. Fuusioitumisen aiheuttamaksi lisärahoitustarpeeksi arvioitiin vuosille 2015-2017 noin miljoona euroa uudessa.

Toimeenpanon välillisiä kustannuksia ei kyetä määrällisesti arvioimaan, sillä niitä ei ole seurattu. Esimerkiksi tutkimustoiminnan osalta ei voida todentaa sen tehokkuuteen liittyviä vaikutuksia. Esille on kuitenkin noussut, että yhdistyminen vaati GL:n ja Tiken henkilöstöltä uuden opettelua, mikä on vaikuttanut perustuksen toteuttamiseen. Lisäksi samanaikaisesti Yhteen20115 -projektin kanssa valmisteltiin Valtorin ja Kiekun käyttöönottoa, mikä aiheutti Paikatietokeskuksen tutkijoille haasteita ja vaikeutti yhdistämiseen sopeutumista.

Toimeenpanon kustannuksia lisänneet tai vähentäneet tekijät ²³

Edisti toimeenpanon tehokkuutta:

- Ymmärrys uudistuksen tarpeesta ja hyödyistä eri organisaatioille: Ymmärrys uudistuksen tarpeesta ja hyödyistä vähensi mahdollista vastusta uudistukselle. Projektin henkilöstö oli sitoutunut muutoksen toteuttamiseen ja yhteishenki yhdistymisen edistämiseen oli varsin hyvä.
- Yhdistymiselle määritellyt selkeät tavoitteet: Projektin tavoitteet olivat selkeät ja projektin eri osien toteutus samansuuntaista.
- Suunnitelmallinen projektimainen toimintatapa: Muutoksen läpivienti projektina oli onnistunut ratkaisu samoin kuin tehtävien organisointi useaan eri osaprojektiin ja selkeä tehtäväkuvien määrittely osaprojektien välillä
- Projektioorganisaation asiantuntemuksen laajuus: Projektin osallistui riittävästi alansa asiantuntijoita kaikista yhdistyvistä virastoista ja asiantuntijaresursseja oli suurilta osin riittävästi tehtävien laajuuteen liittyen. Projektiryhmässä ja johtoryhmässä oli vahva asiantuntemus yhdistymisen käytännön toteutuksesta, jolloin ja se pystyi tuomaan lisäarvoa yhdistymisen toteutukseen.
- Teknologian hyödyntäminen: Projektissa hyödynnettiin hyvin tämän päivän teknikoita. Ongelmien käsittely oli jatkuvaa ja systemaattista.
- Toimeenpanon seuranta: Seurannan kautta onnistuttiin riskien tunnistamisessa.
- Selkeä aikataulutus ja siihen liittyvä viestintä: Projektilla oli selkeä suunnitelma asioista ja aikatauluista ja niiden etenemistä seurattiin. Projektia oli helppo seurata aikataulujanojen ja projektin etenemisraporttien avulla.

Toimeenpanon tehokkuutta vähentäneitä tekijöitä:

- Ohjausmekanismit eivät olleet riittävän selkeitä: Projektin ohjaus ei ollut riittävällä tavalla yhteisesti sovittuna ja kaikilta osin riittävää tietoisuutta ei ollut ohjausvastuusta ja siitä missä eri asiat päätetään.
- Työnjaossa ilmenneet haasteet: Työnjakoa projektin ja toimivan organisaation kesken ei tehty suunnitteluvaiheessa. Oppina projektista oli, että projektin johdon kannattaa suunnitella isot linjat ja myös yksityiskohdat, mutta yksityiskohtien toteutus kannattaa jättää sopivilta osin jättää toimivalle organisaatiolle.
- Sparrausavun puute: Projektijohdolle ei saatu riittävää mentorointia, joka olisi ollut tarpeellinen jo aikaisessa vaiheessa projektissa mm. toimeenpanon tehokkuuden edistämiseksi.
- Edunvalvontaan liittyvien toimintaperiaatteiden puuttuminen: Edunvalvontaan liittyvien näkökulmien huomioiminen aiheutti haasteita projektin toteuttamiseen, kun periaatteista ei ollut sovittu.
- Organisaatio-, kulttuuri- ja toimintatapaerot: Organisaatio-, kulttuuri- ja toimintatapojen eroja ei huomioitu riittävän laajasti. Projektinhenkilöstö ei tuntenut riittävästi toisten virastojen tehtäviä ja toimintakulttuuria, mikä aiheutti väärinymmärryksiä ja epäluuloja osaprojektien työskentelyyn.
- Projektien avainhenkilöstön resurssoinnin riittämättömyys: Osa avainhenkilöistä oli ylikuormitettu, mikä vaikutti toimeenpanon onnistumiseen.

²³ Organisaatiouudistus 2015 projektin loppuraportti. Yhteen2015-projektin loppuraportti. 3.6.2015. Maanmittauslaitos.

- Aikataulun kireys yhdistämisen kriittisten osa-alueiden toteuttamisessa: Esimerkiksi ICT-muutosten tekemiseen ei varattu riittävästi aikaa.
- Riskeihin varautuminen: Tiedostettuihin riskeihin ei ollut mietitty konkreettisia ratkaisutoimenpiteitä.

Toteutettiinhan hanke kustannustehokkaasti?

Toimeenpano toteutui tavoitteiden mukaisesti aikataulussa. Suunnitteluprojektissa arvioitiin yhdistämisprojektin henkilökustannuksiksi 1,79 milj. euroa ja muiksi kustannuksiksi 0,86 milj. euroa sekä tarvittaviksi henkilöstöresursseiksi 22,6 htv. Huomioiden näihin lukuihin tulleet muutokset käytännön toteutuksessa, yhdistämisprojektin kustannukset pysyivät melko tarkasti arvioissa lukuun ottamatta GL:n suunniteltua pienempiä henkilöresursseja.

Ensimmäinen keskeisistä tavoitteista oli, että paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskus on oltava tunnistettavissa. Tavoite toteutui, kun GL:n paikkatiedon tutkimustoiminta ja paikkatietoinfraan liittyvät toiminnot keskitettiin uuteen paikkatietokeskukseen. FGI:n brändi säilytettiin. Toinen tavoite oli, että tuloksellisuuden ja kustannusläpinäkyvyyden tulee toteutua. Tavoitteet toteutuvat osana normaalia MML:n tulosohjausta ja sen raportointia. Muina tavoitteina oli toiminnan siirtyminen nykyisinä kokonaisuuksina Maanmittauslaitokseen sekä yleishallinto- ja tukitehtävien keskittäminen. Molemmat tavoitteet toteutuivat. Kokonaisuutena toimeenpano toteutettiin suurilta osin suunnitellusti ja siltä osin onnistuneesti.

Kustannustehokkuutta on haasteellista arvioida tarkemmin, sillä edellä esitetyt tiedot kustannuksista perustuvat vain uudistuksen toimeenpanon suoriin kustannuksiin ja kaikista uudistukseen liittyvistä kuluista ei ole tietoa. Lisäksi tehokkuutta ei voida suhteuttaa vastaavan tyyppisen vertailukohteeseen, koska samankaltaista kohdetta ei ole.

Tutkimuslaitosten yhdistäminen Helsingin yliopistoon

Kahden tutkimuslaitosten yhdistäminen Helsingin yliopistoon (HY) koski Kuluttajatutkimuskeskusta (KTK) sekä Oikeuspoliittista tutkimuslaitosta (Optula). Kuluttajatutkimuskeskus jatkaa oman erityistehtävänsä toteuttamista HY:n alaisuudessa, jolle annettiin vastuu kuluttajatutkimuksen ylläpitämisestä. Optulan yhdistämisen kohdalla tavoitteena oli vahvistaa kriminologista ja muuta oikeuspoliittista tutkimusta sekä Helsingin yliopiston erityisaseman kautta vahvistetaan muun oikeuspoliittisen tutkimuksen ylläpitämistä. Kuluttajatutkimuskeskus lakkautettiin ja tehtävät siirrettiin HY:lle ja samoin Optulan siirtäminen HY:lle toteutui vuoden 2015 alussa voimaan tulleen lain mukaisesti.

Toimeenpanon organisointi ja toteutustapa

Yhdistäminen käynnistyi kun OKM asetti KTK:lle (4.11.2013 – 31.12.2014) ja Optulalle (15.1.2014 – 31.12.2014) erilliset työryhmät valmistelevaan yhdistymistä. Työryhmien tehtävänä oli laatia yhdistämissuunnitelma ja valmistella sen pohjalta tutkimuslaitosten yhdistäminen Helsingin yliopistoon 1.1.2015 alkaen. Yhdistämisessä otettiin huomioon lainsäädännölliset, hallinnolliset ja voimavaroihin liittyvät näkökohdat sekä laitoksen tiedonsaantioikeuksiin ja rekisterien ylläpitämiseen, henkilöstön asemaan ja tiloihin liittyvät kysymykset.

Toimenpiteen tulokset ja aikaansaatu muutos

Oikeuspoliittista tutkimuslaitosta. Yhdistämisessä vuonna 1990 perustettu KTK liittyi osaksi Helsingin yliopiston (HY) valtiotieteellisen tiedekunnan Poliitiikan ja talouden tutkimuksen lai-

tosta. Vuodesta 1974 asti toimineen Optulan nimi muuttui Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutiksi ja se on nykyisellään osa HY:n valtiotieteellisen tiedekunnan Sosiaalitieteiden laitosta. Laitosten henkilöstö siirtyi vanhoina työntekijöinä HY:n palvelukseen.

Arviot yhdistymisen kustannuksista

Valmistelun ja toimeenpanon kustannuksia ei ole seurattu systemaattisesti, joten tarkkaa tietoa kustannuksista ei ole. Kustannuksien syntyminen koski useiden hallinnon alojen edustajia, tutkimuslaitoksien edustajia sekä ministeriöiden edustajia. Kustannukset liittyivät työryhmien työhön. Lisäksi HY:n puolella oli monta eri ryhmää valmistelemassa ja suunnittelemassa yhdistymistä. Helsingin yliopisto asetti marraskuussa 2013 oman työryhmän avustamaan opetus- ja kulttuuriministeriötä yhdistämissuunnitelman laatimisessa sekä toteuttamaan yhdistämistä ottaen huomioon hallinnolliset ja voimavaroihin liittyvät näkökohdat sekä henkilöstöön ja tiloihin liittyvät kysymykset. Yhdistäminen tehtiin pääosin virkatyön ohella. Neuvottelijoiden työtä avusti runsaasti henkilökuntaa eri organisaatioista.

Valmistelun kustannuksia on syntynyt seuraavissa asioissa:

- lainvalmistelu
- varsinaisen siirron yhteydessä projektoitiin ja suunniteltiin erikseen henkilöstön siirto, tilojen siirto, talouden siirto (mm. kirjanpidon siirto pois valtiolta aiheutti yksiköille kustannuksia).
- sopimusmenettelyt
- neuvottelut rahoituksesta kolmen ministeriön kanssa (OKM, VM, OM)

Siirron kustannuksia on syntynyt seuraavista asioista:

- uudet tilat ja niiden kalustaminen
- laitehankinnat
- muuttokustannukset
- vuokrasopimukset Senaattikiinteistöjen kanssa (Krimon) siirtymäaikana, päällekkäiset tilat n. 1,5 vuotta

Optulan yhdistymisen toimeenpanon prosessi jatkui yhdistymisen tapahduttua vuoden 1.1.2015 jälkeen, sillä valmistelutyössä ei oltu ratkaistu kaikkia yhdistymisen vaatimia toimenpiteitä. Prosessi kesti kokonaisuudessaan lähemmäs 2 vuotta. Optulan osalta ainoita merkittäviä työryhmän kuluja on varaus enintään 3 000 eurosta momentilta Korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteiset menot. Välillisiä kustannuksia ei voida määrällisesti arvioida, sillä kustannuksia ei ole seurattu.

Toimeenpanon kustannuksia lisänneet tai vähentäneet tekijät

Optulan kohdalla valmisteluun liittyi useampia haasteita mitkä heikensivät toimeenpanon kustannustehokkuutta. Toimeenpanon prosessi venyi pitkäksi ja se ei tehdyn tiedon kartoituksen pohjalta ollut selkeästi johdettu ja viestitty prosessi. Toimeenpanon valmistelutyö jäi puutteelliseksi toimenpiteen edellyttämien ratkaisujen löytämiseksi.

Kummankaan yhdistettävän organisaation kohdalla yhdistämisprosessi ei sisältänyt esimerkiksi työseisokkeja, jotka olisivat heikentäneet toimeenpanoa. Sen sijaan uusien toimintatapojen opettelu HY:ssä on kummankin yhdistyneen organisaation henkilökunnan kohdalla vaatinut aikaa ja vienyt resursseja, mikä on osaltaan heikentänyt toimeenpanon sujuvuutta.

Toteutettiinke hanke kustannustehokkaasti?

Tutkimuslaitosten yhdistämisen toimeenpano Helsingin yliopistoon sisälsi joitakin haasteita, mitkä heikensivät myös kustannustehokkuutta. Toimeenpano olisi näiltä osin voinut olla tehok-

kaampaa. Toisaalta yhdistämiset on saatu pitkälti suunnitellusti toteutettua, eli näiltä osin toimeenpano oli onnistunut. Koska yhdistämisen toteuttamisen kustannuksia ei seurattu, eikä siitä ole määrällistä tietoa saatavissa, ei toimeenpanon kustannustehokkuutta voida arvioida tarkemmin.

VTT:n yhtiöittäminen

Valtion Teknologian tutkimuskeskus VTT:n ja Mittatekniikan keskus (MIKES) yhdistettiin ja yhtiöitettiin 1.1.2015 valtion omistamaksi, voittoa tavoittelemattomaksi erityistehtäväyhtiöksi VTT Oy:ksi. Yhtiöittämistä edelsi useita selvityksiä, joista erityisesti vuoden 2012 ”Selvitys VTT:n, GTK:n ja MIKESin mahdollisesta yhdistymisestä sekä VTT:n hallintomallin uudistamisesta ja mahdollisesta yhtiöittämisestä” oli keskeinen valmistelun ja toimeenpanon kannalta. VTT:n yhtiöittämisestä oli puhuttu paljon jo aiemmin, sillä organisaation ja sen hallinnoimien osakeyhtiöiden toiminta muistutti yksityistä organisaatiota ja tarvetta muutoksille oli. VTT:n yhtiöittäminen linjattiin tutkimuslaitos ja rahoitusuudistuksen periaatepäätöksessä vuonna 2013, uusi kolmen liiketoiminta-alueen sisältävä strategia ja organisaatiomalli tulivat voimaan vuoden 2014 alusta ja laki VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä tuli voimaan syksyllä 2014. Yhtiö saa valtiolta edelleen valtionavustusta strategiseen tutkimukseen.

Toimeenpanon organisointi ja toteutustapa

VTT:n ja MIKESin yhdistämistä sekä VTT Oy:n valmistelua varten nimettiin ohjausryhmä, jonka tehtävänä oli tehdä strategisia linjauksia yhdistämisestä ja VTT:n uudesta hallintomallista. Valmistelutyön operatiivisen toteuttamiseksi perustettiin VTT Oy hankeryhmä. Hankeryhmän tehtävänä oli toteuttaa ja sovittaa yhteen valmisteluun liittyvät toimenpiteet VTT:llä, MIKESissä ja TEM:ssä. Hankeryhmä valmisteli ohjausryhmän kokoukset sekä huolehti hankkeen riskien hallinnasta sekä viestinnästä.

Hankeryhmän toiminta jakautui kahdeksaan tehtäväkokonaisuuteen, joiden osalta laadittiin työsuunnitelmat ja koottiin omat valmistelutyöryhmänsä:

1. VTT Oy:n strategia ja liiketoimintasuunnitelma
2. Pääomitus sekä talousarviovalmistelu
3. Omistaja- ja tulosohtaus
4. Juridiikka ja perustamistoimet
5. Henkilöstöasiat
6. Taloushallinto
7. MIKESin muutosjohtaminen
8. FINAS akkreditointipalvelun uudelleensijoitus

Henkilöstöasioiden ryhmään kutsuttiin VTT:n ja MIKESin henkilöstöjärjestöjen edustajat.

Hankeryhmä kokoontui 14 kertaa ajalla 10.10.2013 ja 2.12.2014 ja niissä valmisteltiin liiketoimintasuunnitelma, käytiin läpi tehtäväkokonaisuudet, valmisteltiin ohjausryhmän kokoukset sekä huolehdittiin hankkeen riskien hallinnasta sekä viestinnästä. Jokaisen tehtäväkokonaisuuden vastuhenkilö vastasi työsuunnitelmasta ja kokosi oman valmistelutyöryhmänsä. VTT-MIKES valmistelutyöryhmä kokoontui 15 kertaa 13.1-15.6.2014 ja raportoi hankeryhmälle.

Toimenpiteen tulokset ja aikaansaatu muutos

Toimenpiteen seurauksena VTT:n toiminta yhtiöitettiin ja se on muuttunut toimintatavoiltaan yritysmäisemmän osakeyhtiön suuntaan, jota ohjaa tuottavuusajattelu ja pyrkimys vastata ket-

terästi toimintaympäristön tarpeisiin. Uusi strategia on laadittu vastaamaan uutta roolia. Nykytilanteessa VTT:n toimintaa kehitetään ottamalla esimerkkiä liike-elämän toimintatavoista. VTT Oy saa kuitenkin edelleen toimintaan valtionavustusta ja noudattaa julkisen hankintayksikön toimintatapoja edelleen. Lisäksi MIKESin työntekijät ovat sulautuneet osaksi VTT Oy:tä.

Arviot yhdistymisen kustannuksista

VTT:lle osoitettiin erillisrahoitus yhtiöittämiseen, joka oli yhteensä 258 000€, jolla hankittiin ulkopuolista lakineuvontaa ja taloudellista neuvontaa sekä toteutettiin järjestelmämuutokset. Asiantuntijatyö kilpailutettiin lainsäädännön mukaisesti. Muut kustannukset olivat 337 000 €. Henkilötyövuosia yhtiöittämiseen ja valmistelutyöhön kirjattiin 903 htv. Käytettyä työaikaa ei kuitenkaan seurattu tarkasti ja todellinen luku on suurempi. MIKESille osoitettu erillisrahoitus yhdistymiseen oli 20 000 €, josta käytettiin 93 %. Lisäksi yhtiöittämiseen sisältyi n. 2 000 000 M€ investoinnit tietojärjestelmiin.

Välillisiä kustannuksia ei kyetä määrällisesti arvioimaan. Hallinnollinen uudistus ei kuitenkaan tehtyjen haastattelujen mukaan merkittävästi häirinnyt VTT:n perustoimintoja. Sen sijaan yhdistyminen vaati MIKESin henkilöstöltä jonkin verran työaikaa uusien toimintatapojen opetteluun ja muutokseen sopeutumiseen.

Toimeenpanon kustannuksia lisänneet tai vähentäneet tekijät

Kokonaisuutena toimeenpano oli onnistunutta ja perustui hyvään valmisteluun. Toimenpiteet olivat valmiita suunnitellulla aikataululla. Odotettua enemmän työtä vaati ainoastaan neuvottelut EU:n kanssa talouden eriyttämisasioiden ja erityisesti lisäeläkeasiassa (notifikaatio). Yleisesti rahoitusleikkaukset vuodesta 2012 alkaen (600 htv vähennykset vuositasolla 2012, 2013) heikensivät jonkin verran toimintamahdollisuuksia ja mahdollisesti vaikuttivat välillisesti myös jonkin verran uudistuksen toimeenpanoon.

Toteutettiinhan hanke kustannustehokkaasti?

Toimeenpano toteutui tavoitteiden mukaisesti aikataulussa, eikä prosessissa koettu yllätyksiä. Tältä osin toimeenpano oli onnistunutta. Yhteensä ilmoitettuja kustannuksia yhtiöittämiseen liittyen on raportoitu syntyneen 613 656 € sekä tämän lisäksi noin 2 milj. euron tietojärjestelmäinvestoinnit. Kustannuksissa ei ole mukana suurinta osaa valmistelutyöhön käytetystä työajasta.

Toimeenpano toteutui tavoitteiden mukaisesti aikataulussa sekä käytössä olleilla resursseilla, eikä prosessissa koettu suuria yllätyksiä. Tältä osin toimeenpano oli onnistunutta. Toimeenpanon tehokkuuden arviointi vaatisi tarkempaa tietoa epäsuorista kustannuksista ja kaikesta käytetystä työajasta sekä samankaltaisia vertailukohteita, jotta tehokkuutta voitaisiin arvioida tarkemmin.

VN TEAS ja STN

Toimeenpanon organisointi ja toteutustapa

Ensimmäinen VN TEAS-haku toteutettiin marraskuussa 2014 ja tämän jälkeen toimeenpanoa on toteutettu vuosittain toistuvan aikataulun mukaisesti. VNK kokoaa eri ministeriöiden näkemykset selvitettävistä teemoista valtioneuvoston yhteiseen tutkimussuunnitelmaan, jossa huomioidaan myös keskeiset tietotarpeet, jotka nousevat hallituksen yhteisistä strategioista ja hankkeista, kansallisesta ja ministeriöiden yhteisestä tulevaisuustyöstä sekä hallitusohjelman

seurannasta. Näiden pohjalta valmistellaan tutkimussuunnitelma, jota viimeistellään TEA-työryhmän sekä kansliapäällikköjen kokouksessa. Yhteinen tutkimussuunnitelma valmistellaan kevään aikana ja se hyväksytään syksyllä ja haku aukeaa loppuvuodesta.

OKM asetti laajapohjaisen ohjausryhmän valmistelevaan strategista tutkimuksen neuvostoa koskevaa lakiesitystä Akatemiasta. Kyseinen ohjausryhmä kokoontui kolme kertaa. Lisäksi esitys kävi usealla lausuntokierroksella vuoden 2014 aikana. Valtioneuvoston kanslia valmisti päätöstä teema-alueista ja painopisteistä yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa ja lisäksi loppulisten painopisteiden valinnassa huomioitiin useita tutkimusasiantuntijoita ja tutkimuslaitoksia sekä yliopistoja. Vuonna 2014 nimitettiin strategisen tutkimuksen neuvoston henkilöstö, joka päättää tutkimushankkeiden valinnasta annettujen painopisteiden mukaisesti sekä vastaa hankkeiden seurannasta ja vaikuttavuuden arvioinnista. Strategisen tutkimuksen rahoituksen ensimmäinen toimintavuosi oli 2015. Uusi rahoitusmuoto on edellyttänyt muun muassa ohjelmajohtajien rekrytointia ja vaikuttavuusraportoinnin seurannan järjestämistä Suomen Akatemiassa.

Kummankin rahoitusmuodon toimeenpano on jatkuvaisluonteista vuosittaista viranomaistointia.

Toimenpiteen tulokset ja aikaansaatu muutos

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoitusvälineen käynnistyminen ja sen rahoituskriteereihin liittyvä selvitys- ja tutkimustoiminta sekä strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen ja sillä rahoitettavan tutkimustoiminnan ja toimintaa koordinoivan strategisen tutkimuksen neuvoston toiminnan käynnistyminen. Rahoituksen allokaatiossa tapahtuneet muutokset uusien instrumenttien toiminnan käynnistämiseen.

Arviot kustannuksista

Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen mukaan STN-instrumentin toimintamenoihin käytettiin 614 000 euroa vuonna 2015 ja 758 000 euroa vuonna 2016. STN:n hallinnointiin käytettiin noin 7,5 henkilötyövuotta vuonna 2015 ja noin 10 henkilötyövuotta vuonna 2016. STN-rahoituksen myöntövaltuutus oli vuonna 2016 yhteensä 55,6 milj. euroa.

Edellä mainitun VTV:n selvityksen mukaan VN TEAS -instrumentin hallinnointiin VNK:n TEAS -yksikössä käytettiin vuosina 2016 ja 2017 viisi henkilötyövuotta ja palkka- ja kulutusmenoihin 640 000 euroa vuosina 2016 ja 2017. Kolmivuotiseksi siirtomäärärahaksi budjetoitu VN TEAS -rahoitusmuoto oli suuruudeltaan 10,4 milj. euroa vuonna 2016. Kokonaisuutena VN TEAS -toiminnan budjetti oli vuonna 2016 ja 2017 11,4 milj. euroa. Ministeriöissä valmisteluun ja toteuttamiseen käytetyt voimavarat (TEA-ryhmän jäsenille suunnatun kyselyn mukaan) vaihtelivat niin, että enimmillään resursseja käytettiin 400 000 tuhatta euroa ja viisi henkilötyövuotta. Pienimmillään työaikaa käytettiin noin yhden kuukauden verran. Ministeriökohtaisiin tietoihin liittyen on syytä huomioda, että tietoa saatiin vain osasta ministeriöistä, saadut tiedot eivät ole vertailukelpoisia ja ne sisältävät raportointitapaan liittyviä epävarmuustekijöitä.²⁴

Tarkkoja kustannustietoja VN TEAS ja STN -uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon toteutuksesta kokonaisuutena ei ollut saatavissa, kun huomioidaan myös välillisesti syntyvät kustannukset.

²⁴ Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi. Valtion talouden tarkastusvirasto VTV. 2016

Toimeenpanon kustannuksia lisänneet tai vähentäneet tekijät

Strategisen tutkimus neuvoston rahoitusvälineen toimeenpanossa ei ole noussut esiin erityisiä kustannustehokkuutta vähentäneitä tai sitä erityisesti parantaneita tekijöitä. VN TEAS on ollut hyvä rahoitusmuoto useaa hallinnonalaa koskevan tutkimus- ja selvitystiedon tuottamisessa, jossa keskitetyllä koordinoinnilla ja eri hallinnonalojen yhteistyössä on voitu toteuttaa kevyemmin poikkihallinnollisiin tarpeisiin liittyviä tutkimuksia. Toimeenpanon haasteeksi on havaittu sen varsin raskas ja paljon manuaalista työtä vaativa hallinnointi sekä toimintatapojen monimutkaisuus²⁵.

Toteutettiinko hanke kustannustehokkaasti?

Koska rahoitusmuodon valmisteluun ja hallintaan käytettäviä kokonaisresursseja ei ole tiedossa, rahoitusmuodon toimeenpanon kustannustehokkuutta on haasteellista arvioida. Lisäksi kustannusten suhteuttaminen samankaltaisiin uudistuksiin on haastavaa, koska toimeenpano on vuosittaista myös tulevaisuudessa jatkuvaa toimintaa, jossa toimeenpanon vuosittaiset resurssit ovat vaihdelleet.

Lynet ja SOTERKO

Tutkimuslaitosten yhteenliittymien sekä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen verkostomaisen yhteistyön kehittämiseen ja syventämiseen tähtäävät Lynet- ja SOTERKO ovat yhteenliittymiä, joilla luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen ja sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten toimintaa pyrittiin kehittämään ja laajentamaan tutkimuksen ja asiantuntijatyön laadun, tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Lynet oli SOTERKOa tiiviimpi ja organisoituneempi yhteistyöelin, mutta kummankin yhteenliittymän toiminnan tavoitteena olivat muun muassa T&K-toiminnan laadun ja tehokkuuden edistäminen, henkilöstön liikkuvuuden edistäminen laitosten välillä sekä tutkimuksen infrastruktuurien ja seurantajärjestelmien saaminen laajempaan yhteiseen käyttöön. Lynet ja SOTERKO verkostot yhdistettiin 1.1. 2018 TULANETiksi päällekkäisyyksien karsimiseksi ja hallinnollisen työn vähentämiseksi.

Lynet on toiminut jo vuodesta 2008 lähtien ja SOTERKO vuoden 2011 alusta lähtien. TULA-uudistuksen osalta kyse on ollut molempien yhteenliittymien verkostomaisen yhteistyön kehittämisestä ja syventämisestä. TULA-uudistuksen toimeenpanon näkökulmasta on kuitenkin mahdotonta määrittää toimeenpanon tehokkuuden arvioinnin perustaksi, mitä toimenpiteitä (SOTERKO -yhteistyöverkoston toiminnan laajentumisen lisäksi) verkostomaisen yhteistyön kehittämiseksi ja syventämiseksi on tehty ja etenkin mitkä ovat näiden toimenpiteiden kustannukset. On huomioitava, että verkostot ovat toimineet jo ennen TULA-uudistusta ja niiden toiminnan kustannuksia, kuten verkostoyhteistyöstä aiheutuvia palkka ja hallintokustannuksia, ei siten voida laskea TULA-uudistuksen toimeenpanon kustannuksiin.

KOTUMO-TIEKARTTA

KOTUMO-tiekartta laadittiin kahdeksan ministeriön, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Suomen ammattikorkeakoulujen rehtorineuvoston ja Tutkimuslaitosjohtajien neuvoston yhteistyönä korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön lisäämiseksi. TULA-periaatepäätöksen mukaisesti OKM asetti korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen

²⁵ Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi. Valtion talouden tarkastusvirasto VTV. 2016

monivuotiselle kehittämisprosessille ohjausryhmän, jonka toimikausi kesti 2014-2017. Ohjausryhmä laati helmikuun 2015 loppuun mennessä tiekartan tavoitteista ja toimenpiteistä, joilla TULA-periaatepäätöksessä määritellyt korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön edistämistoimet pannaan toimeen. Ohjausryhmän tuli myös seurata tiekartan toimenpiteiden toteutumista.

Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventäminen on monivuotinen kehittämisprosessi, jossa KOTUMO-tiekartan laadinta oli yksi toimenpide. Sen toimenpiteiden aiheuttamiksi kustannuksiksi voidaan katsoa henkilötöypanoskustannukset, jotka ovat syntyneet muun muassa ohjausryhmän ja sen varajäsenten työpanoksista KOTUMO-tiekartan laatimiseen ja sen toteutumisen seurantaan, laajan tietopohjan varmistamiseksi tarvittavan tiedon keruun aiheuttamista kustannuksista, eri toimijatahojen kuulemistilaisuuksista yms.

Kuten TULA-uudistuksen monessa muussakin toimenpiteessä, KOTUMO-tiekartan laatiminen ja seuranta on toteutettu pitkälti virkamiestyönä. Sen laatimisen työpanoskustannuksia ei ole seurattu erikseen, joten KOTUMOn ja sen myöhemmän toteutuksen seurannan kustannuksia ei ole mahdollista määrittää. KOTUMO-tiekartan arvioinnin²⁶ perusteella KOTUMO-ohjausryhmä ja –prosessi ovat vaikuttaneet yhteistyön kehittymiseen - erityisen myönteisesti ministeriöiden yhteistyöhön ohjauksessa ja rahoituksessa, parhaiden käytäntöjen ja haasteiden jakamiseen sekä yhteisen tahtotilan ja luottamuksen verkoston luomiseen. Vaikka KOTUMO-tiekartan laadinnan tarkkoja kustannuksia ei voi arvioida, niin itse laadintaprosessin toteutustapaan ei liittynyt suurempia toteutusta hankaloittavia tekijöitä.

KOTUMOn arvioinnin perusteella KOTUMO-prosessin ongelmana oli kuitenkin se, että ohjausryhmä toimi ilman selkeää mandaattia ja vaikutusmahdollisuuksia. Ohjausryhmä on virkatyönä kokoontunut lukuisia kertoja seuraamaan toimenpiteitä, joiden toteutukseen heillä on ollut hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa. Myöskään tutkimuslaitokset ja korkeakoulut eivät ole osallistuneet toimintaan siinä määrin kuin alussa ajateltiin.

THL:n ja TTL:n ARVIOINTI

THL:n ja TTL:n toukokuussa 2014 valmistuneissa kansainvälisissä arvioinneissa selvitettiin, miten hyvin laitokset ovat onnistunut missionsa toteuttamisessa ja niissä annettiin suosituksia toiminnan kehittämiseksi jatkossa. Kummassakin tapauksessa toimeenpanon tuloksena syntyi arviointiraportti.

Arviointien toteutuksen kustannukset ovat muodostuneet arviointien toteutuksen hankintahinnasta kansainvälisistä arviointiryhmiltä, laskennallisesta virkamiestyöstä osallistumista arviointien valmisteluun, ohjaukseen ja toteutukseen sekä muista hallinnollisista kustannuksista. Tässä arvioinnissa arvioitsijoilla ei ole ollut tietoa arviointien hankintahinnoista. Myöskään eri viranomaisten omista työpanoksista arviointityön tukeen ei ole tietoa.

THL:n ja TTL:n arvoinnit eivät ole koko TULA-uudistuksen mittakaavassa toimeenpanon osalta olleet kustannuksiltaan merkittäviä toimenpiteitä. Niiden toteutustapa tai toteutustavan tehokkuus ei myöskään ole olemassa olevan laadullisen tiedon perusteella poikennut vastaavan tyyppisistä muista arvioinneista. THL:n ja TTL:n arviointien lopullisen merkityksen ja lisäarvon

²⁶ Mari Hjelt, Susanna Sepponen, Lauri Larvus, Santeri Palomäki ja Tuomas Raivio (2017). Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen tiekartta: Arvio toimenpiteiden toteuttamisesta. Arvioinnin loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:14

kertoo lopulta se, miten niiden antamat suositukset ovat toteutuneet ja millaisia vaikutuksia niistä on seurannut.

TUTKIMUSRAHOITUKSEN KOKOAMINEN MINISTERIÖISSÄ

Sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamiseksi VNK pyytää vuosittain ministeriöitä koamaan hallinnonalansa tutkimussuunnitelman. Tavoitteena on ollut koota ministeriöiden oma tutkimus-, seuranta-, ennakointi- ja arviointitoiminta läpinäkyvämmäksi sekä parantaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tiedolla johtamisen edellytyksiä ja suunnitelmallisuutta. Ministeriötasolla tehtävänä on koota pääluokissa eri talousarviomomenteille pirstoutunutta TEAS-toimintaa yhdelle tai muutamalle talousarviomomentille ja ohjata tutkimus- ja kehittämistoimintaansa ministeriökohtaisilla tutkimussuunnitelmilla. Tämä tieto raportoidaan vuosittain VNK:lle osana TEAS-toiminnan kehittämistä. Tehdyn kartoituksen perusteella momenttien määrä vaihteli vuonna 2014 ministeriöittäin: yhdestä momentista (LVM, MMM, PLM, STM), kahteen (OM, SM, VNK), kolmeen (VM ja UM), neljään (YM). Eniten TEAS-toimintaa sisältäviä momenteja on TEM:llä (11) ja OKM:llä (15).²⁷

Tutkimusrahoituksen koonti yhdelle momentille ministeriöissä on jatkuvaisluonteista viranomaistoimintaa, jonka TULA-uudistuksen mukaisen toimeenpanovaiheen osuutta normaalitoiminnasta on vaikea erottaa. Tähän käytettyä työaikaa ei myöskään seurata työaikaseurannassa, joten arviota kustannustehokkuudesta ei voi tältä osin tehdä arviota. Tiedon koonti ja vuosittainen raportointi VNK:lle edellyttää jonkin verran virkamiestyötä, mutta kyse ei kuitenkaan ole isosta hallinnollisesta rasitteesta VNK:lle tai ministeriöille.

5.2.3. Yhteenveto

Liitteeseen 4 on koottu yhteenveto eri TULA-toimenpiteiden toimeenpanon keskeisistä tuloksista ja kustannuksista ja arvio toteutuksen operatiivisesta tehokkuudesta. TULA-uudistuksen toimeenpanon kaikkia kustannuksia ei ole systemaattisesti seurattu missään TULA-toimenpiteessä. Rakenteellisten uudistusten (Luke, VTT, Paikkatietokeskus) kohteena olleet organisaatiot pois lukien, muissa uudistuksen kohteena olleissa organisaatioissa ei työaikaseurannassa ole ollut erillistä paikkaa tai koodia TULA-uudistuksen toimeenpanoon käytettävälle työajalle. Tämä koskee myös TULA-uudistuksessa osallisena olleita ministeriöitä ja siellä tehtävää virkатыötä. Missään TULA-uudistuksen toimenpiteessä ei myöskään ole seurattu systemaattisesti toimeenpanosta aiheutuneita välillisiä kuluja. Tämän vuoksi TULA-uudistuksen toimeenpanon operatiivisesta tehokkuudesta voidaan antaa vain suuntaa-antavia arvioita.

Uudistukselle ei löydy kotimaista tai ulkomaista vertailukohtaa, johon sen toimeenpanoa ja toimeenpanon tehokkuutta voisi suoraan verrata. Lisäksi tämän kaltaista vertailua hankaloittaisi edellä kuvattu seurantatiedon puute, toimeenpanon toimintaympäristöjen erilaisuus, toimeenpanon erilaiset sisällöt ja ajallinen ulottuvuus jne.

TULA-uudistus ei ole ollut operatiiviselta toteutustavaltaan yhtenäinen uudistus, vaan joukko eri tyyppisiä ja eri tavalla toteutettuja toimenpiteitä. Toteutustavaltaan osa toimenpiteistä on ollut sellaisia, että niissä on pystytty varsin selkeästi määrittämään hankkeen toteutusvaihe ja rajaamaan myös se tuotos, mitä toimeenpanolla tavoitellaan. Tähän ryhmään kuuluvat ne

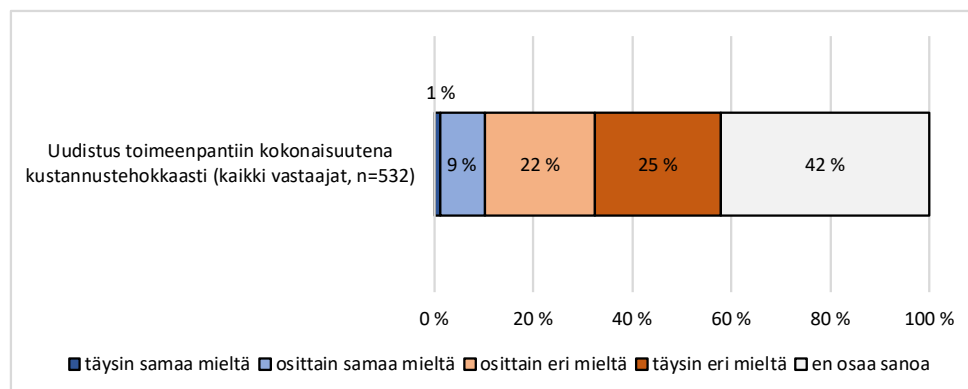
²⁷ VNK, VALTION TUTKIMUSLAITOS- JA RAHOITUSUUDISTUKSEN TOIMEENPANON TILANNEKATSAUS, KESÄKUU 2014

TULA-uudistuksen toimenpiteet, joilla on uudistettu organisaatioiden rakenteita ja toimintatapoja. Näitä ovat mm. tutkimusorganisaatioiden rakenteelliset uudistukset sekä VTT:n yhtiöittäminen.

Osassa toimenpiteistä toimeenpanovaihetta ja sen jälkeistä ”normaalia” toimintaa on vaikea erottaa toisistaan. TULA-uudistuksen mukainen hankkeen toimeenpano ja toimeenpanon aikaansaaman muutoksen jälkeinen toiminta sulautuvat näissä toimenpiteissä siinä määrin yhteen, että toimeenpanovaiheen lopputulosta toimeenpanon operatiivisen tehokkuuden arvioimiseksi on vaikea määrittää. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi sellaiset toimenpiteet, joilla on luotu lähtökohtia ja periaatteita uusistumiselle ja uuden tyyppisille toimintatavoille. Niiden toimenpiteiden toteutuksen suorina tuotoksina ei siten ole syntynyt konkreettisia muutoksia, vaan lähinnä luotu edellytyksiä organisaatiotasoisten muutosten synnylle. Tällaisia toimenpiteitä ovat mm. THL:n ja TTL:n arviointi sekä KOTUMO-tiekartan laatiminen.

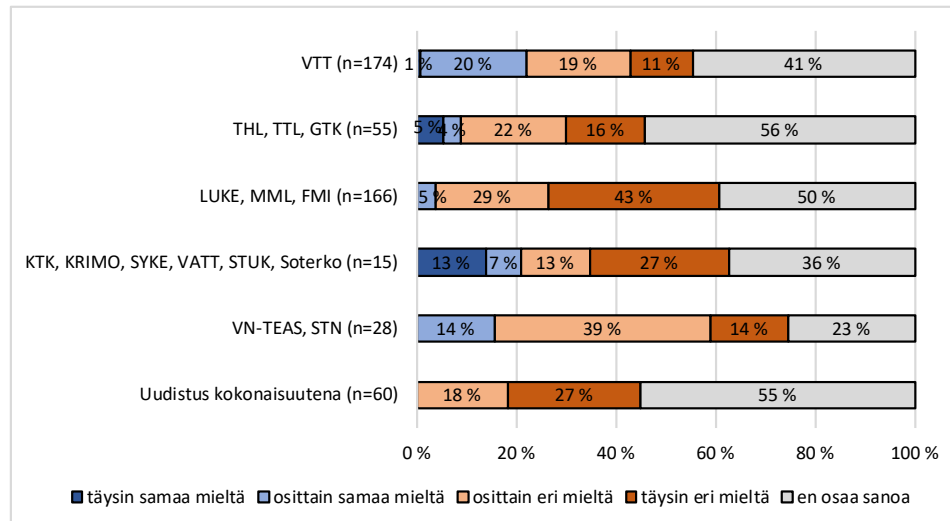
Toimeenpanon määrittämisen näkökulmasta kolmannen erityyppisen kokonaisuuden muodostavat sellaiset toimenpiteet, joiden TULA-uudistukseen kuuluvan toimeenpanon alkaminen ja päättyminen (kuten myös toimeenpanon tulos tai tuotos) on vaikea erottaa normaalista kehittämisestä tai viranomaistoiminnasta. Tällaisia TULA-toimenpiteitä ovat mm. tutkimusrahoituksen uudistamiseen liittyvät hankkeet, kuten tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä, joka on jo määritelmällisestikin toimeenpanon osalta jatkuvaa toimintaa. Osittain samaan kokonaisuuteen toimeenpanon ja sillä aikaansaadun muutoksen osalta kuuluvat myös uusien rahoitusinstrumenttien käyttöönotto (VN TEAS ja STN). VN TEASin ja STN:n osalta toimeenpanovaihe voidaan rajata niiden perustamistoimiin, mutta silti esimerkiksi kustannuksia määriteltäessä periaatteelliseksi vaikeudeksi muodostuu se, milloin näiden rahoitusvälineiden perustamistoimien katsotaan alkaneen ja milloin päättyneen.

Selvityksessä toteutetussa kyselyssä kartoitettiin uudistuksen kohteena olevien organisaatioiden henkilöstön (532 vastausta) näkemyksiä toimeenpanon kustannustehokkuudesta. Henkilöstön näkemyksistä heijastuu, että uudistuksen toimeenpanoa ei ole koettu erityisen kustannustehokkaaksi. Toisaalta toimeenpanon tehokkuutta ei tunneta hyvin, eikä siihen osata ottaa kantaa. Kyselyn vastaajista lähes puolet oli erimielisiä väittämän kanssa siitä, että uudistus oli kokonaisuutena kustannustehokkaasti toteutettu. Vastaavasti yli 40 % ei osannut ottaa väittämään kantaa ja vain vajaa kymmenesosa vastaajista, on pitänyt uudistuksen toimeenpanoa ainakin osittain kustannustehokkaana (Kuva 7).



Kuva 7. TULA-uudistuksen kohdeorganisaatioiden näkemyksiä väittämästä uudistus toimeenpantiin kokonaisuutena kustannustehokkaasti.

Toimenpiteittäin tarkasteltuna organisaatioiden välillä löytyy pieniä näkemyseroja siitä, miten kustannustehokkaaksi toimeenpano on koettu. Käytännössä missään organisaatioissa uudistuksen toteutustapaa ei ole koettu kustannustehokkaaksi ja iso osa vastaajista ei ole pystynyt arvioimaan toteutuksen tehokkuutta edes omaa organisaatiota koskevan toimenpiteen näkökulmasta.



Kuva 8. Vastaukset väittämään ”uudistus toimeenpantiin kustannustehokkaasti”, sen mukaan mitä uudistuksen osaa/organisaatiota koskien vastaukset on annettu.

Kyselyn tulokset kertovat ennen kaikkea siitä, että TULA-uudistuksen toimenpiteet ovat vaikeasti tunnistettavia ja niiden toimeenpanon kustannustehokkuutta on vaikea arvioida. Osaltaan näkemyksiin TULA-uudistuksen toimeenpanon kustannustehokkuudesta toteutuksesta ovat todennäköisesti vaikuttaneet myös muut tekijät, kuin itse TULA-uudistus. Tällaisia ovat mm. TULA-uudistuksen kanssa samanaikaisesti toteutetut tutkimusrahoitusleikkaukset ja tutkimusrahoituksen vähentymisestä johtuneet irtisanomiset. Joidenkin organisaatioiden osalta myös tietojärjestelmien uusimisen hankaluudet (kuten esimerkiksi Valtorin ja Kiekun käyttöönotto) rakenteellisten uudistusten yhteydessä ovat saattaneet vaikuttaa näkemyksiin.

Yhteenveto TULA-uudistuksen operatiivista toimeenpanoa parantavista ja heikentävistä tekijöistä

Hankkeiden toimeenpanon kustannustehokkuutta ovat TULA-uudistuksen toimenpiteissä edistäneet muun muassa onnistunut riskien tunnistaminen ennen projektin käynnistämistä; toteutuksen realistinen aikataulu ja resursointi; selkeä tavoitteenasettelu ja yhteisen ymmärryksen luominen uudistuksen tarpeesta ja hyödyistä; henkilöstön sitouttaminen uudistukseen heti toimeenpanon alussa; suunnitelmallinen projektimainen toimintatapa, jossa selkeät toimenkuvan määrittelyt ja projektijohtovuus; projektiorganisaation osaaminen ja riittävät resurssit sekä toimeenpanon onnistunut seuranta ja viestintä.

Vastaavasti hankkeiden toimeenpanon hitautta ja kustannustehokkuutta ovat TULA-uudistuksen toimenpiteissä heikentäneet muun muassa johtajuuden puute ja päätöksenteon hitaus, työnjaossa ja vastuissa ilmenneet haasteet, organisaatio-, kulttuuri- ja toimintatapaerojen tunnistamisen ja yhteensovittamisen haasteet, projektihenkilöstön resursoinnin riittämättömyys,

osaprojektien puutteellinen projektien keskinäinen koordinaatio, toimeenpanoon liittyvien uusien teknisten järjestelmien käyttöönoton hankaluudet ja viivästyminen sekä yleinen muutosvastarinta uudistuksia kohtaan.

Missään uudistuksen toimenpiteessä ei toimeenpanon suoria eikä välillisiä kustannuksia ole seurattu systemaattisesti, joten kokonaisvaltaisen arvioinnin tekeminen koko TULA-uudistuksen toimeenpanon onnistuneisuudesta on mahdoton tehtävä. Euromääräistä analyysiä tai arviota TULA-uudistuksen kustannustehokkuudesta ei tiedon puutteen vuoksi ole voitu tässä yhteydessä tehdä. Toimeenpanon kustannustehokkuuden kannalta myönteistä on ollut, ettei uudistusten toimeenpano ole aiheuttanut kohtuuttomia hallinnollisia kuluja tai suuria välillisiä kuluja, jotka olisivat syntyneet esimerkiksi käynnissä olleiden tutkimusprojektien keskeytymisen, työtehtävien tekemisen estymisen tai muiden syrjäytymisvaikutusten vuoksi.

5.3 Uudistuksen selkeys ja yhtenäisyys

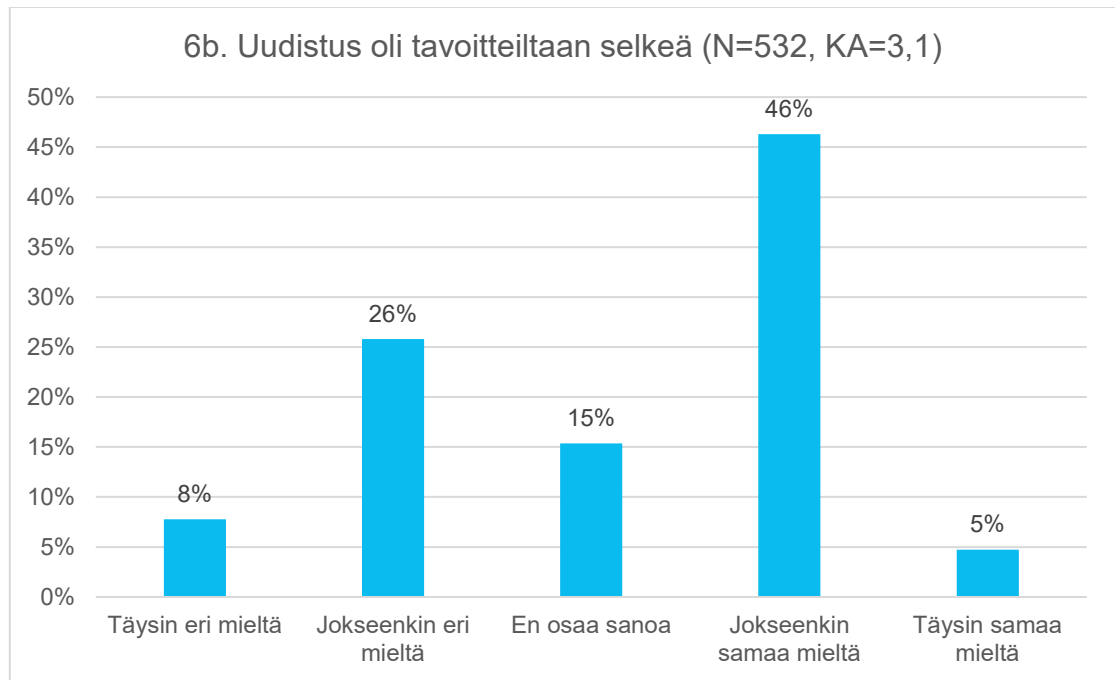
Tiivistelmä

- Kokonaisuudessaan uudistus voidaan arvioida tavoitteiltaan melko selkeäksi ja toiminnan voidaan arvioida olevan melko hyvin linjassa tavoitteiden kanssa.
- Uudistuksen kohderyhmien näkemykset uudistuksen tavoitteiden selkeydestä ja tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisesta jakautuivat voimakkaasti.
- VTT:n yhtiöittäminen koettiin toimenpiteistä selkeimmäksi ja myös toimenpiteen toteutuksen koettiin olevan parhaiten linjassa tavoitteen kanssa.
- Uudistuksen tavoitteet eivät olleet yksiselitteisiä. Tavoitteiden konkretisointi ja operationalisointi mitattaviksi tavoitetuloksiksi sekä toteutuksen selkeämpi raja-
aus olisivat voineet tukea nyt kansallisella tasolla jokseenkin hajanaiseksi jääneen uudistuksen toimeenpanoa ja edistää uudistuksen vaikuttavuutta.

Tavoitteiden selkeys

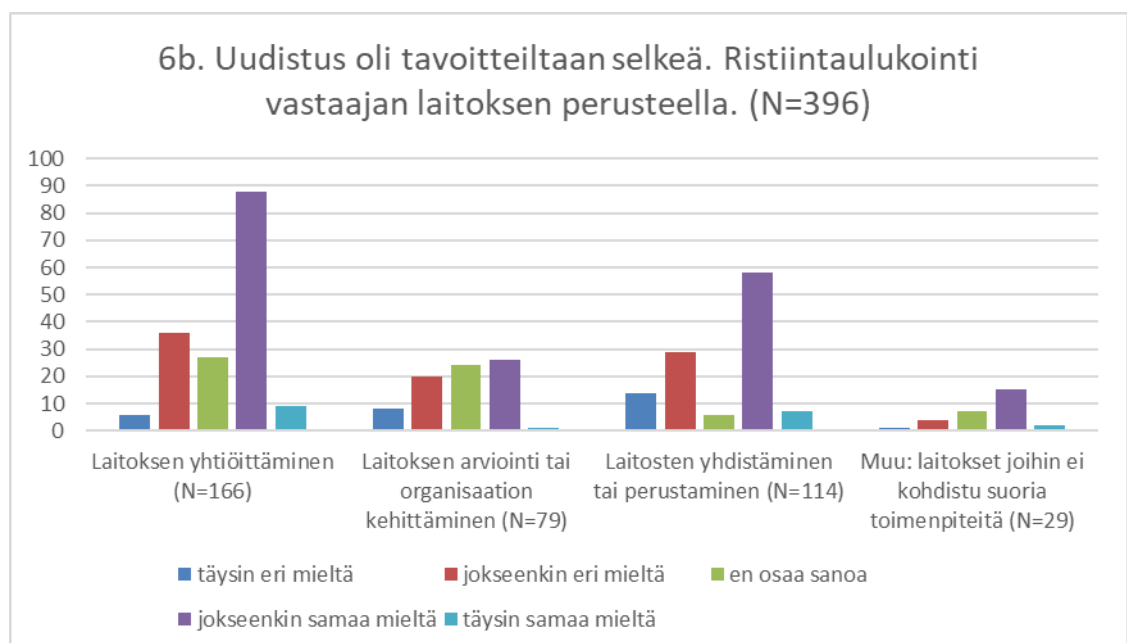
Tässä osuudessa tavoitteena oli arvioida, 1) onko uudistus toimenpiteineen tavoitteiltaan selkeä keskeisille TULA-uudistuksen toimijoille sekä 2) onko toiminta ollut yhdenmukaista tavoitteiden kanssa.

Henkilöstökyselyssä yli puolet vastaajista oli samaa mieltä väittämästä ”uudistus oli tavoitteiltaan selkeä” (Kuva 9). Vastauksissa oli kuitenkin hajontaa. Yli kolmannes vastaajista oli eri mieltä väittämästä ja keskiarvo jäi kokonaisuudessaan neutraalille tasolle (KA=3,1). Kyselyssä uudistuksen tavoitteita ei eksplisiittisesti esitetty, mikä on saattanut vaikuttaa tuloksiin.



Kuva 9. Uudistuksen selkeys henkilöstökyselyssä

Ristintaulukoinnissa nähdään, että vastauksissa on jossain määrin eroja toimenpiteittäin (Kuva 10). Ensinnäkin, vastausmäärä on jäänyt alhaiseksi laitoksissa, joihin ei kohdistunut suoria rakenteellisia toimenpiteitä. Vastaajat, joiden taustaorganisaatioon on kohdentunut laitoksen arvioinnin tai organisaation kehittämisen toimenpide (THL, TTL, GTK) vain noin kolmannes on samaa mieltä väittämästä, kun muissa vastaajaryhmissä yli puolet on samaa mieltä väittämästä. Tämän perusteella voitaisiin tulkita, että arvioinnin ja kehittämisen toimenpiteiden osalta vastaajat eivät kokeneet tavoitteita yhtä selkeiksi kuin muissa toimenpiteissä, joskin pienten toimenpidekohtaisten vastaajamäärien vuoksi tulokset ovat suuntaa-antavia. Tuloksia selittää osaltaan se, että periaatepäätös koski THL:n ja TTL:n arvioinnin toteuttamista, mikä oli toimenpiteenä aivan erilainen kuin rakenteelliset tai rahoitukseen liittyvät toimenpiteet ja siten tavoitteenakin vaikeammin ymmärrettävä.



Kuva 10. Uudistuksen selkeys henkilöstökyselyssä vastaajaryhmittäin jaoteltuna

Avoimen konsultaation vastauksissa väittämä ”uudistus oli tavoitteiltaan selkeä” jäi niin ikään keskiarvoltaan neutraalille tasolle (KA=3,3); yli puolet vastaajista piti uudistuksen tavoitteita selkeinä.

Haastatteluissa näkemykset tavoitteiden selkeydestä erosivat; eri kohderyhmät ja henkilöt tulkittivat tavoitteita eri tavoin. Haastatteluissa arvioitiin myös, että tavoitteista informoitiin tiedon tuottajakenttää liian vähän ja ettei uudistuksen tavoitteita siksi kaikilta osin pidetä yksiselitteisinä tai tulkita samalla tavoin. Vaikka tavoitteiden tulkinta ei ollutkaan yksiselitteistä, niin monet haastateltavat pitivät tavoitteita silti ymmärrettävinä. Tavoitteet esimerkiksi tutkimustoiminnan tehostamiseksi, päällekkäisten toimintojen karsimiseksi, tutkimuslaitos-yliopisto-yhteistyön tehostamiseksi ja tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseksi, nähtiin myös hyviksi, relevanteiksi ja keskenään koherenteiksi. Kaikki alatavoitteet edistivät osaltaan siilojen vähentämistä ja tuottivat edellytyksiä päätöksentekoa tukevalle tutkimukselle.

Tavoitteiden selkeyteen liittyy olennaisesti niiden konkreettisuus. Haastatteluissa arvioitiin, että uudistuksen päätavoitteet ovat niin abstrakteja ja laveita, ettei niiden saavuttamista kuten ”parannetaan, vahvistetaan, turvataan, tehostetaan, syvennetään” voida mitata. Haasteena näin ollen onkin mitata, milloin tavoite on saavutettu tai milloin on saatu aikaan riittävä muutos suhteessa lähtötilanteeseen erityisesti, kun lähtötilannetta ei ole määritelty riittävän tarkasti. Konkreettisuuteen liittyy myös termien yksiselitteinen määrittely. Esimerkiksi miten määritetään ja mitataan tutkimuksen yhteiskunnallista relevanssia, korkeatasoisuutta, monitieteisyyttä ja tutkimuksen vahvistumista. Periaatepäätöksessä ei näitä keskeisiä käsitteitä ole eksplisiittisesti määritelty, mikä vaikeuttaa tavoitteiden yksiselitteistä tulkintaa.

Tavoitteiden selkeyteen liittyen haastatteluissa nostettiin esille myös ne taustalla olevat asiat, joita ei periaatepäätöksessä suoraan mainittu. Näihin viitattiin ”piilotavoitteiden” ja ”piiloagendan” termeillä. Julkilausumattomaksi tavoitteeksi haastatteluissa nähtiin tutkimusrahoituksen siirtäminen MMM:n hallinnonalalta laajemmin poliittista päätöksentekoa tukevaan yhteiskunta- ja taloustieteelliseen tutkimukseen. Tutkimusrahoituksen koettiin painottuvan aiemmin epätasa-arvoisesti alkutuotantoon, mitä ei pidetty yhteiskunnan kannalta enää yhtä relevanttina kuin aiemmin.

Monitieteisen, päätöksentekoa tukevan tutkimustiedon korostaminen mahdollisti ratkaisun, jossa kaikilta pyrittiin leikkaamaan saman verran. Mitään tutkimuslaitosta tai tutkimusalaa ei haluttu suoraan lakkauttaa kokonaan, mutta ei toisaalta nähty samaan aikaan tulossa olevia muita leikkauksia, jotka nekin tulisivat tutkimuslaitoksiin vaikuttamaan. Tutkimuslaitokset vastaavasti tulkittivat uudistuksen tavoitteita myös itseensä kohdistuneina odotuksina kilpailussa menestymisen suhteen. Sekä ministeriöiden että osin myös tutkimuslaitosten omasta näkökulmasta koettiin, etteivät laitokset suurelta osin olleet ennen uudistusta valmiita luopumaan resursseistaan ja pelkäsivät avointa kilpailua. Odotettiin, että tutkimusrahoituksen kilpailuttamisen myötä osa yksiköistä kutistuisi tai jopa kuihtuisi kokonaan pois. Sitä, että osa tieteenaloista katoaisi Suomesta ei kuitenkaan osattu ennakoida.

Toisena piilotavoitteena tutkimusrahoituksen ohjaamisen taustalla haastatteluissa nousi esiin tutkimustoiminnan kontrollin lisääminen. Tutkimustoiminnan kontrollin lisäämisen tavoitteena on yhteiskunnan kannalta relevantin ja päätöksentekoa tukevan tiedon tuottaminen ja evidenssiin pohjautuvan päätöksenteon vahvistaminen, mitä sinänsä pidettiin tärkeänä päämääränä. Suuriin yhteiskunnallisiin kysymyksiin tarvittiin monitieteistä tutkimustietoa eikä aiemmin sektoreittain siiloutunut tutkimustoiminta mahdollistanut tätä parhaalla tavalla. Nähtiin myös laajasti tarve tutkimuslaitosten avautumiselle tiedon hyödyntäjien ja yhteiskunnan suuntaan. Sektoritutkimuslaitokset koettiin sulkeutuneiksi ja erillisiksi yksiköiksi, joiden yhteiskunnallinen vai-

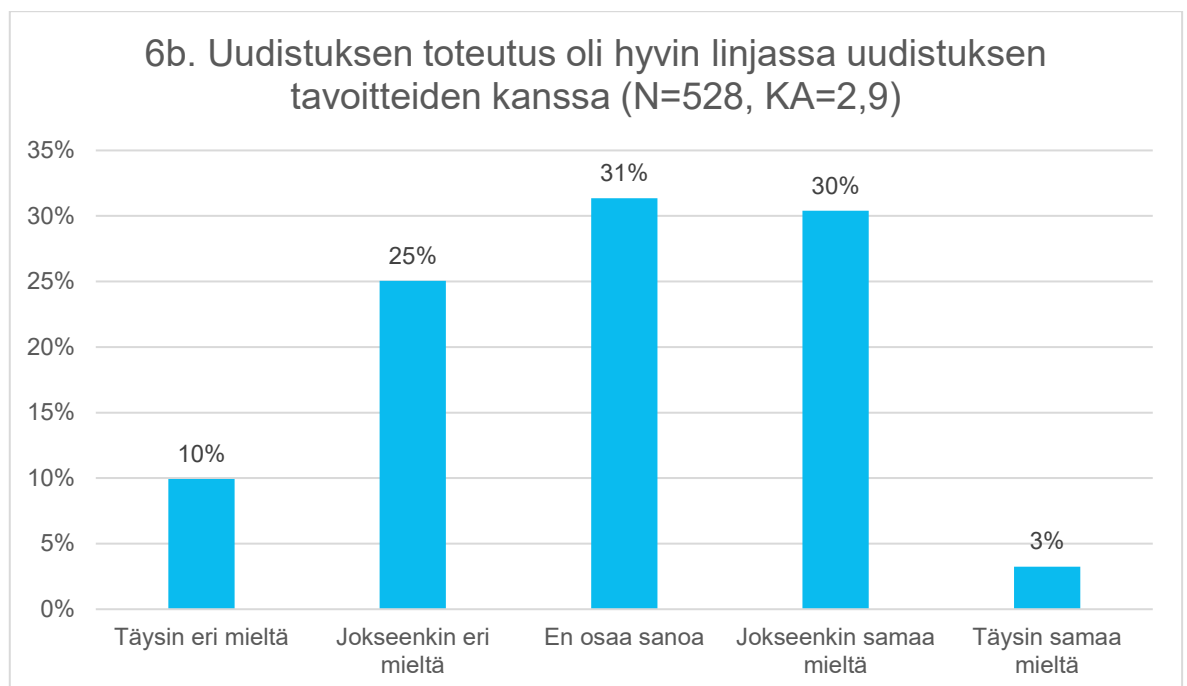
kuttavuus ei ollut niin suurta kuin olisi voinut olla. Tutkimustoiminnassa koettiin olleen päällekkäisyyksiä ja katvealueita. Julkisessa keskustelussa tavoitetta siirtää resursseja avoimesta tiettestä poliittisesti ohjattuun tutkimukseen kuitenkin pidettiin vääränä. Myös haastatteluissa ja kyselyiden avoimissa vastauksissa osin kyseenalaistettiin tutkimuksen ohjaaminen poliittisen agendan mukaan ja korostettiin tarvetta tutkimuksen riippumattomuudelle. Muutamissa haastatteluissa korostettiin, että tutkimus antaa aina vaihtoehtoja, kun taas poliittinen päätöksenteko edellyttää arvovalintoja, joita ei voi suoraan tutkimustuloksista johtaa.

Tavoitteiden priorisoinnin suhteen haastateltujen näkemykset olivat hyvin yhdensuuntaisia. Tutkimusrahoitukseen liittyvät asiat koettiin haastatteluissa keskeisimmiksi tavoitteiksi, rakenteelliset tavoitteet toissijaisiksi ja yhteenliittymien rakentaminen painoarvoltaan kolmanneksi tärkeiksi tavoitteiksi. Myös yhteistyön edistäminen nähtiin keskeiseksi tavoitteeksi, niin sektoreiden ja hallinnonalojen välillä kuin tutkimuslaitosten ja yliopiston välillä. TULA-uudistuksen koetaan myönteisellä tavalla ”pakottaneen” ministeriöt keskustelemaan keskenään ja lisäämään tutkimustoiminnan tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta uudella tavalla.

Arviointiaineiston perustuen ja kokonaisuutena arvioiden uudistuksen tavoitteita voidaan pitää ymmärrettävinä, mutta ei kovin yksiselitteisinä tai konkreettisina. Uudistuksen tavoitteet voidaan näin ollen arvioida kokonaisuutena jossain määrin selkeiksi.

Tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisuus

Henkilöstökyselyssä arviot tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisuudesta erosivat voimakkaasti, mikä näkyi väittämän ”uudistuksen toteutus oli hyvin linjassa uudistuksen tavoitteiden kanssa” vastauksissa. Kokonaisuudessaan hajonta oli voimakasta: 35 % vastaajista oli eri mieltä väittämästä, 33 % samaa mieltä ja 31 % ei osannut sanoa (Kuva 11). Väittämän keskiarvo jäikin näin ollen kokonaisuudessaan neutraalille tasolle (KA=2,9). Suuri hajonta selittyy toimenpiteiden välisillä eroilla, mikä näkyy tarkemmin kuvassa 12.

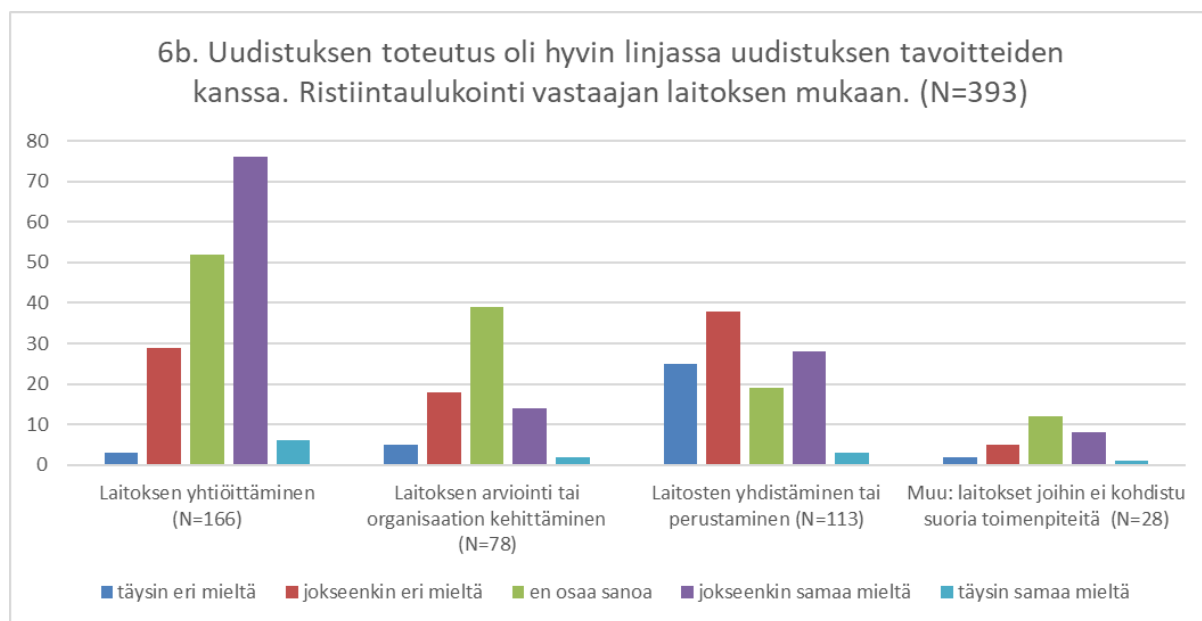


Kuva 11. Toteutuksen yhdenmukaisuus henkilöstökyselyssä.

Ristiintaulukoinnissa näkyvät erot toimenpiteiden välillä (Kuva 12). Vastausmäärä on jäänyt alhaiseksi laitoksissa, johon ei ole kohdistunut suoria toimenpiteitä. Ristiintaulukointi osoittaa, että eniten samaa mieltä väittämästä ”uudistuksen toteutus oli hyvin linjassa uudistuksen tavoitteiden kanssa” ovat vastaajat, jotka ovat yhtiöitetystä laitoksesta. Noin puolet vastaajista, jotka ovat VTT:stä, ovat samaa mieltä väittämästä. VTT:n yhtiöittämisen toimenpide oli tavoitteena selkeä ja konkreettinen uudistuksen kohderyhmille ja myös toteutuksen oli helppoa nähdä olevan linjassa tavoitteiden kanssa.

Vastaavasti vain noin viidennes vastaajista, joiden taustaorganisaatioon on kohdentunut laitoksen arvioinnin tai organisaation kehittämisen toimenpide (THL, TTL, GTK), on samaa mieltä väittämästä. On huomioitava, että tässä vastaajaryhmissä yhdistyvät kolmen laitoksen vastaajien näkemykset ja koska laitoksiin kohdistuneet toimenpiteet ovat olleet erilaisia, myös näkemykset tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisuudesta luonnollisesti eroavat. Toinen THL:n ja TTL:n osalta huomioon otettava merkittävä asia, joka kannattaa huomioida tulosten tulkinna, on valtionavun leikkaukset ja niistä johtuvat toimenpiteet kuten henkilöstön vähennykset ja tutkimusstrategiset linjaukset, joita vastaajat eivät välttämättä osaa erottaa suoraan TULA-uudistukseen liittyvistä arvioinnin toimenpiteistä. Laitoksen arvioinnin ja kehittämisen toimenpiteissä (THL, TTL, GTK) toiminnan ei pääsääntöisesti nähty olevan linjassa tavoitteiden kanssa, mutta kuten aiemmin esitettiin, ei tavoitteita myöskään pidetty yhtä selkeinä kuin muissa toimenpiteissä.

Myös vastaajien, joiden taustaorganisaatioon on kohdistunut laitoksen yhdistämisen tai perustamisen toimenpide, vastauksissa on suurta hajontaa. Tässä vastaajaryhmässä yhdistyvät Maanmittauslaitoksen, Luonnonvarakeskuksen ja Ilmatieteenlaitoksen vastaajien näkemykset, ja koska laitoksiin kohdistuneet toimenpiteet eroavat toisistaan myös tuloksissa on suurta hajontaa. Vastaajista 56 % on eri mieltä väittämästä, 27 % samaa mieltä ja 28% ei osaa ottaa kantaa. Pienten toimenpidekohtaisten vastaajamäärien vuoksi tulokset ovat kuitenkin suuntaa-antavia.



Kuva 12. Toteutuksen yhdenmukaisuus henkilöstökyselyssä vastaajaryhmittäin ja oteltuna

Niin ikään avoimen konsultaation vastauksissa väittämä ”uudistuksen toteutus oli hyvin linjassa uudistuksen tavoitteiden kanssa” jäi keskiarvoltaan neutraalille tasolle (KA=3,0) ja hajonta oli suurta; vastaajista 41 % oli väittämästä eri mieltä, 37 % samaa mieltä ja 22 % ei osannut ottaa kantaa.

Myös johdon haastatteluissa näkemykset tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisuudesta jakautuivat voimakkaammin kuin tavoitteiden selkeyden suhteen. Osan mielestä selkeä ja yksiselitteinen linkki tavoitteiden ja toiminnan välillä puuttui. Haastatteluissa toimintaa pidettiin pääosin yhdensuuntaisena tavoitteiden kanssa, mutta ei nähty, että keinot olisivat kuitenkaan olleet ainoita oikeita tavoitteisiin pääsemiseksi. Samoja tavoitteita olisi voitu tavoitella muillakin keinoin. Haastatteluissa vaihtoehtoisiksi keinoiksi tavoitteen saavuttamiseksi nähtiin erityisesti suorat rahoituksen siirrot laitokselta toiselle. Oliko uusien rahoitusinstrumenttien perustaminen parempi keino tavoitteen saavuttamiseksi kuin suorat rahoituksen siirrot laitokselta toiselle? Vaikka kilpailutusta pidettiin haastatteluissa hyvänä asiana, synnyttävät uudet rahoitusinstrumentit väistämättä myös transaktiokustannuksia. Sekä haastatteluissa että kyselyssä hallinnollisen työn koettiin lisääntyneen tutkimuslaitoksissa; erityisesti strategisen tutkimuksen haut koetaan tutkimuslaitoksissa haastatteluiden perusteella työllistäviksi. Toisaalta päättäjähastatteluissa nähtiin, että suorilla rahoituksen siirroilla ei olisi pystytty vastaamaan päätöksenteon tutkimustarpeisiin yhtä fokusoidusti ja tehokkaasti kuin VN TEAS-kilpailutusinstrumentilla.

Suurempi osa haastatelluista koki, että keinot tavoitteiden saavuttamiseksi olivat kyllä oikeansuuntaisia, mutta liian järeitä tai eivät niin toimivia, kuin tavoiteltiin. TULA-uudistuksen toimenpiteet ovat hyvin eritasoisia; jotkut olivat massiivisempia kuin toiset. Kaikkien toimenpiteiden osalta ei myöskään osattu ennakoida laajempaa vaikuttavuutta. Haastatteluissa nähtiin myös, ettei toteutus vastannut tavoitteita, koska muut muutokset, erityisesti rahoitusleikkaukset muuttivat toimintaympäristöä toimeenpanon aikana. Vaikka toiminta oli yhdensuuntaista tavoitteiden kanssa esimerkiksi rakenteellisten uudistusten osalta, niin ne eivät välttämättä vielä ole tuottaneet tavoiteltuja tuloksia. Käytäntöjen muotoutuminen ja integraatio vievät oman aikansa eikä tavoitetilaa ole siksi vielä saavutettu.

Kokonaisuutena arvioiden toiminta oli jossain määrin yhdensuuntaista tavoitteiden kanssa, mutta toimenpiteet eivät olleet ainoita oikeita keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi. Voidaankin miettiä, onko osa toimenpiteistä ollut liian voimakkaita ja olisivatko vaihtoehtoiset toteutustavat olleet kustannustehokkaampia tai ketterämpiä keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Samaan aikaan tapahtuneiden muiden toimintaympäristö- ja organisaatiomuutosten vuoksi kaikkia vaikutuksia olisi kuitenkin ollut vaikea ennakoida ja niitä on ylipäätään vaikea erottaa TULA-uudistuksen vaikutuksista esim. haastattelu- ja kyselyaineiston tuloksissa; samasta syystä myös mahdollisten vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannustehokkuutta tai vaikuttavuutta on jälkikäteen vaikea arvioida.

Luonnonvarakeskuksen ja Paikkatietokeskuksen perustaminen sekä VTT:n yhtiöittäminen

Luken perustamiselle, VTT:n yhtiöittämiselle ja Paikkatietokeskuksen perustamiselle ei ole määritetty periaatepäätöksessä toimenpidekohtaisia tavoitteita, joten tavoitteina arvioidaan tutkimuslaitosten yhteensulauttamisen tavoiteltuja vaikutuksia. Tutkimuslaitosten yhteensulauttamisen yhteiset tavoitteet ovat arviointitiimin arvioiden mukaan yhdenmukaisia erityisesti TULAtavoitteiden ”Tutkimuslaitoksia kootaan aihepiireittäin nykyistä suuremmiksi ja vahvemmiksi kokonaisuuksiksi ottaen huomioon toiminnan laadun kehittämisedellytykset”; ”Monitieteistä, korkeatasoista ja yhteiskunnan kannalta relevanttia tutkimusta vahvistetaan” ja ”Tutkimustoi-

mintaa tehostetaan ja tutkimuksen relevanssia parannetaan vapauttamalla resursseja kiinteistä rakenteista ja tutkimuksen tukipalveluista” kanssa. Rakenteellisten uudistusten yhteiset tavoitteet ovat ulkopuolisen arvioinnin näkökulmasta hyvin linjassa TULA-uudistuksen päätaavoitteiden kanssa.

Kaikkien rakenteellisten uudistusten osalta kyselyn avoimissa vastauksissa nostettiin esille tavoitteiden ja toiminnan yhdenmukaisuuteen liittyen kielteisinä seikkoina erityisesti liiallinen keskittyminen rakenteisiin, nk. organisatorisiin ”laatikkoleikkeihin”, sisällöllisten seikkojen kustannuksella. Avoimissa vastauksissa hallinnollisen työn ja epävarmuuden koettiin lisääntyneen, päätöksenteon monimutkaistuneen ja hidastuneen sekä rahoituskeskeisyyden ja lyhytjänteisyyden kasvaneen tarkasteluajankohtana. Vastaajien oli kuitenkin vaikea arvioida, johtuivatko nämä muutokset suoraan uudistuksen toimenpiteistä, vai muista toimintaympäristön ja oman organisaation muutostekijöistä, esim. muista kuin suoraan TULASTA johtuvista rahoitusleikkauksista tai organisatorisista muutoksista. Seuraavaksi käsittelemme tuloksia kunkin toimenpiteen osalta erikseen.

Luken perustaminen

Kokonaisuutena arvioiden Luken perustamista voidaan pitää tavoitteiltaan selkeänä toimenpiteenä, joka oli loogista jatkumoa pitkäaikaiselle laitoksen kehittämistoiminnalle. Oliko toiminta yhdensuuntaista tavoitteiden kanssa vai olisiko fuusio voitu toteuttaa kustannustehokkaammin muilla keinoin? Perustamishanke oli kooltaan mittava. Vaihtoehtoisia tapoja fuusion toteuttamiseksi on nostettu esille mm. Luonnonvarakeskuksen perustamisen selvityksessä, jossa todetaan, että yksi hyvä vaihtoehtoinen tapa, olisi ollut yhdistää muut laitokset johonkin yhdistettävistä laitoksista, jolloin vastaanottavan laitoksen johtaja toimisi päätösvaltaisena projektinjohtajana ja tulevan uuden laitoksen johtajana ja säädöspohja ja nimi olisivat pysyneet samoina. Selvityksessä arvioidaan, että tällöin fuusioituminen olisi ollut toteutettavissa mahdollisesti nopeammin ja kustannustehokkaammin. Yhdistämisen haasteiksi selvityksessä tunnistetaan yhteisen kielen ja terminologian löytäminen, yhdessä sovittujen periaatteiden johdonmukainen noudattaminen (mm. henkilöstön sijoittelua koskevien periaatteiden noudattaminen) ja riittävä viestintä ja henkilökunnan osallistaminen; näiden haasteiden arvioitiin viivästyttäneen asioiden etenemistä ja aiheuttaneen osaltaan lisäkustannuksia.²⁸

Henkilöstökyselyssä Luken perustamista tarkasteltiin pienten vastaajamäärien vuoksi yhdistäen ristiintaulukoinnissa Luonnonvarakeskuksesta, Maanmittauslaitoksesta, Paikkatietokeskuksesta, FGI:stä ja FMI:stä olevien vastaajien vastaukset. Näistä organisaatioista olevista vastaajista 57 % piti uudistusta tavoitteiltaan selkeänä. Vastaavasti vain 27 % oli samaa mieltä väittämästä ”uudistuksen toteutus oli hyvin linjassa uudistuksen tavoitteiden kanssa”, mikä on selvästi vähemmän verrattuna VTT:stä olevien vastaajien arvioihin. Luken perustamista pidettiin siis keskimäärin tavoitteiltaan selkeänä, mutta toiminnan ei keskimäärin koettu olevan linjassa tavoitteiden kanssa.

Henkilöstökyselyn avoimissa vastauksissa nostetaan esille tavoitteiden kannalta ristiriitaisia näkökohtia, mitkä osaltaan selittävät alhaisia arvioita toiminnan ja tavoitteiden yhdensuuntaisuudesta. Henkilöstö ei koe, että toiminnallinen ja taloudellinen perusta olisi vahvistunut, vaan ennemmin nostetaan esille kielteisinä piirteinä tutkimuksen lyhytjänteisyyden lisääntyminen, tutkimuksen korkeatasoisuuden heikkeneminen, kiristynyt kilpailu projektirahoituksesta, nousut stressitaso ja alentunut työmotivaatio. Myös ministeriön tutkimuksen ohjausmahdollisuuksien heikkeneminen suhteessa Lukeen nostettiin esille avoimissa vastauksissa.

²⁸ Raitio, H.; Heikkilä, J.; Kukkavuori, K. & I. Laurila (2015). Luonnonvarakeskuksen perustaminen, <https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/486371/Luonnonvarakeskuksen%20perustaminen.pdf?sequence=1>

Johdon haastatteluissa Luken perustamisen tavoitteet nähtiin selkeänä ja toiminta suuressa mittakaavassa yhdenmukaisena tavoitteiden kanssa. Toiminnan nähtiin jo aikaansaaneen myönteisiä vaikutuksia. Luke on esimerkiksi pystynyt asemoitumaan uudelleen ja tutkimuskenttä on selkeytynyt kansallisella tasolla. Perustamisprosessi henkilöstön ja toimipisteiden vähennyksineen ei kuitenkaan ollut kivuton tai helppo, mikä mahdollisesti selittää myös kyselyn tuloksia. Perustamista seuranneita linjauksia kuten alueellistamisen strategiaa pidettiin haastatteluissa kuitenkin tärkeinä kilpailukytekijöinä.

Kokonaisuutena arvioiden Luken perustamista voidaan pitää tavoitteiltaan selkeänä toimenpiteenä, jonka toteutus oli kokonaisuutena melko hyvin linjassa koko uudistuksen tavoitteiden kanssa. Kuten aiemmassa selvityksessä on arvioitu, olisi perustamisprosessi voitu mahdollisesti toteuttaa jossain määrin nopeammin ja kustannustehokkaammin, mutta mahdollisten vaihtoehtojen toteutustapojen muita vaikutuksia on kuitenkin vaikea jälkikäteen arvioida.

VTT:n yhtiöittäminen

Henkilöstökyselyssä VTT:ltä olevat vastaajat suhtautuivat muita myönteisemmin uudistuksen selkeyteen ja yhdenmukaisuuteen. Kyselyssä 58 % VTT:stä olevista vastaajista piti uudistusta tavoitteiltaan selkeänä ja 49 % oli samaa mieltä väittämästä ”uudistuksen toteutus oli hyvin linjassa uudistuksen tavoitteiden kanssa”. VTT:n osalta tavoitteita siis pidettiin keskimäärin selkeinä ja toiminnan koettiin olevan hyvin linjassa tavoitteiden kanssa.

Tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisuuteen liittyen henkilöstökyselyn ja avoimen konsultaation avovastauksissa VTT:n osalta nostetaan esille kielteisinä seikkoina henkilöstön määrän väheneminen, strategisen tutkimuksen ja perustutkimuksen väheneminen, yleiskustannusten nousu muun kuin tutkimushenkilöstön lisääntymisen ja hallintotaakan kasvun myötä sekä rahoituksen hakemiseen kuluvan ajan lisääntyminen senioritasolla. Näiden TULA-uudistuksen ulkopuolella tapahtuneiden, mutta siihen liittyvien muutosten ei koeta parantaneen toiminnallista tai taloudellista perustaa. Yhteistyön yliopistojen ja ministeriöiden kanssa koetaan lisääntyneen, mitä ei yksinomaan nähdä TULAn seurauksena. Yhtiöittämisen myötä fokuksen koetaan siirtyneen enemmän yritysysteistyöhön ja taloudelliseen tulokseen yhteiskunnallisen vaikuttamisen sijasta. Osaamisen kehittämisestä ollaan huolissaan ja VTT:n roolin nähdään painottuvan teollisuuden alihankintaan ja lyhytjänteiseen selvitystyöhön. Jos näitä kyselyjen tuloksia peilataan dokumenttianalyysiin, niin voidaan todeta, että VTT:n uuden strategiassa ytimessä ovat haastelähtöisyys ja osaaminen ²⁹; strategian implementointi nostanee jatkossa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tutkimuksen roolia korkeammalle.

Johdon haastatteluissa rakenteellisen uudistuksen toimenpiteistä VTT:n yhtiöittäminen herätti eniten kritiikkiä. Tavoitteita pidettiin selkeinä, mutta toiminnan yhdensuuntaisuutta jossain määrin kyseenalaistettiin. Osakeyhtiöittämisen ei itsessään nähdä aikaansaaneen tavoiteltuja vaikutuksia, sillä samaa toimintaa voitaisiin toteuttaa muissakin juridisissa muodoissa. Näin ollen yhtiöittämistä ei nähty ainoana oikeana keinona tavoitteiden saavuttamiseksi. Haastatteluissa arvioitiin, ettei juridinen yhtiömuoto muuta toiminnan edellytyksiä, mutta siltä saatetaan odottaa enemmän kuin on realistista. Osakeyhtiöittämiseen liittyvät taloudelliset seuraukset nähdään haastatteluissa enemmän kielteisinä kuin myönteisinä. TULA-uudistuksella oli VTT:n kannalta dramaattiset seuraukset budjettirahan pienentyessä neljänneksellä. Työehtosopimukset oli muutettu jo ennen TULA-uudistusta; tutkijat olivat työsuhteessa jo ennestään. Taloudellinen

²⁹ VTT (2018). Strategia. <https://www.vtt.fi/tietoa-meist%C3%A4/strategia>

perusta tai kansainvälinen kilpailukyky ei ole haastateltavien arvioiden mukaan vahvistunut osakeyhtiöittämisen seurauksena. Tilanne on taloudellisesti haastava leikkausten ja teollisuuden taantuman johdosta ja mm. vanhojen tehtävien ja kalliin infran vuoksi. Myös henkilöstökyselyn avoimissa vastauksissa viitataan samoihin haasteisiin.

VTT:n yhtiöittämisen tavoitteet olivat samat kuin muidenkin rakenteellisten uudistusten päättävien tavoitteet ja ne voidaan arvioida selkeiksi, vaikka ne eivät olekaan yksiselitteisesti tulkittavissa. Miten hyvin VTT:n yhtiöittäminen toimenpiteenä sitten oli linjassa tavoitteiden kanssa? MIKE-Sin yhdistäminen VTT:hen oli yhdenmukaista päätavoitteen ”tutkimuslaitoksia kootaan aihepiireittäin nykyistä suuremmiksi ja vahvemmiksi kokonaisuuksiksi ottaen huomioon toiminnan laadun kehittämisedellytykset” kanssa. Sen sijaan juridisen yhtiömuodon muuttaminen itsessään ei toimintaa ratkaisevasti voi muuttaa; pelkän yhtiöittämisen irrallaan muista saman aikaan toteutetuista toimenpiteistä ei voida itsessään olettaa parantavan taloudellista tai toiminnallista perustaa tai tuottavan muita periaatepäätöksessä tavoiteltuja vaikutuksia. Samanlaista toimintaa voidaan toteuttaa erilaisissa organisaatiomuodoissa ilman, että organisaatiomuoto itsessään merkittävästi parantaisi toiminnan edellytyksiä. Samaan aikaan toteutetut henkilöstömäärän vähennykset, rahoituksen leikkaukset, organisatoriset ja strategiset muutokset sekä samaan aikaan tapahtuneet markkinoiden ja kilpailukentän muutokset kokonaisuutena vaikuttivat merkittävästi VTT:n toimintaan eikä yksittäisten tapahtumien vaikutusta voi juuri erottaa toisistaan.

Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskuksen perustaminen

Henkilöstökyselyssä Geodeettisen tutkimuskeskuksen vastaajien näkemyksiä arvioitiin yhdessä THL:n ja TTL:n vastaajien näkemysten kanssa. Tämä vastaajaryhmä suhtautui kriittisimmin uudistuksen tavoitteiden selkeyteen ja toiminnan yhdenmukaisuuteen. Vain 34 % vastaajista piti uudistusta tavoitteiltaan selkeänä ja 21 % oli samaa mieltä siitä, että uudistuksen toteutus oli linjassa tavoitteiden kanssa. Keskimäärin vastaajat eivät siis pitäneet tavoitteita selkeinä tai kokeneet että uudistuksen toteutus olisi linjassa tavoitteiden kanssa. Tuloksia tulokittaessa on huomioitava, että ne kuvaavat kolmen laitoksen vastaajien näkemyksiä, eivätkä ne siten anna tarkkaa kuvaa Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskuksen osalta.

Johdon haastatteluissa Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskuksen perustamisen tavoitteita pidettiin pääosin selkeinä ja yhdensuuntaisina toiminnan kanssa. Yhdistäminen palveli tukitoimintojen keskittämistä. Tavoitteena oli päällekkäisten asioiden karsiminen ja tuottavuuden parantaminen. Konkreettinen esimerkki tästä oli Maanmittauslaitoksen fuusio, jossa kolmen yksikön talous ja hallinto purettiin ja yhdistettiin uudella tavalla. Haastattelujen perusteella Maanmittauslaitoksen näkökulmasta prosessi oli onnistunut. MML:n näkökulmasta TULA-uudistus oli kolmas samantyyppinen prosessi 2010-luvulla. Vuonna 2010 tuomioistuinlaitoksen tietyt kirjaamistehtävät siirtyivät MML:lle ja vuonna 2014 oli oma sisäinen organisaatiouudistus. Nämä kaksi muutosprosessia antoivat kokemuspohjaa ja toteutusmallia sille, miten organisatoriset muutokset viedään läpi. Haastatteluissa korostettiin erityisesti muutosjohtamisen näkökulmaa ja uudistus koettiin investoinniksi tulevaisuutta varten.

Haastatteluissa myös Geodeettisen laitoksen näkökulmasta yhdistämällä saatiin kaivattua vahvistusta laitoksen hallintoon. Hallinnollisten resurssien lisääntyminen tarkoittaa, että johto voi keskittyä vahvemmin ydintoimintaan. Geodeettisen laitoksen näkökulmasta yhdistäminen toi hyviä yhteistyöelementtejä organisaatiokulttuuriin ja vahvistusta tutkimusinfrastruktuurihankkeille, mm. Metsähovin tutkimusaseman yhteisen kehittämisen myötä. Tutkimuksen koetaan olevan fokusoituneempaa kuin aiemmin ja tukevan Maanmittauslaitoksen kehittämistarpeita.

Kokonaisuutena arvioiden toimenpiteen tavoitteita voidaan pitää selkeinä, yhdenmukaisena päätavoitteen ”tutkimuslaitoksia kootaan aihepiireittäin nykyistä suuremmiksi ja vahvemmiksi kokonaisuuksiksi ottaen huomioon toiminnan laadun kehittämisedellytykset” kanssa ja toimenpiteen toteutusta melko yhdenmukaisena tavoitteiden kanssa.

Tutkimuslaitosten yhdistäminen Helsingin yliopistoon

Henkilöstökyselyssä yhdistämiseen liittyen saatiin vain kahdeksan vastausta, joten tulokset ovat suuntaa-antavia. Puolet Kuluttajatutkimuskeskuksen ja Krimon vastaajista piti uudistuksen tavoitteita selkeinä ja yli kolmannes oli sitä mieltä, että toteutus oli hyvin linjassa tavoitteiden kanssa. Pienessä vastausmäärässä vastausten jakaantuminen oli kuitenkin suurta. Avomissa vastauksissa nostettiin esille tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisuutta puoltavia näkökohtia. Krimon osalta nostettiin esille uudistuksen myönteinen vaikutus yksikötason ja strategiseen johtamiseen sekä toiminnan tavoitteellisuuteen ja ketteryyteen. Siteen valtiotieteellisen tiedekunnan johtamisjärjestelmään koettiin tukevan myönteistä prosessia. Uudistus lisäsi tieteiden välistä yhteistyötä ja edisti kriminologisen tutkimuksen monitieteisyyttä, mitä yhdistämisellä tavoiteltiin.

Haastatteluissa uudistuksen tavoitteet arvioitiin selkeiksi ja toteutuksen arvioitiin olevan melko hyvin linjassa tavoitteiden kanssa, joskin tiedostettiin, että yhdistyminen olisi voitu toteuttaa muillakin keinoin, mahdollisesti tehokkaammin ja ketterämmin. Keskeiseksi tavoitteeksi nähtiin tutkimustoiminnan kontrollin lisääminen. Tavoitteiden koettiin olleen johdonmukaisia ja tukevien toisiaan. Samaan aikaan tehtiin organisaatiomuutoksia, leikattiin rahoitusta, ja lanseerattiin uusia ohjausinstrumentteja. KTK:n näkökulmasta yhdistyminen suureen, monitieteiseen yliopistoon, jolla on kansainvälisiä suhteita ja brändiarvoa, on koettu tukevan kuluttajatutkimusta. Neuvotteluun perustuva, autonominen rooli yliopistossa ja mahdollisuus määrittää itse yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen osuutta ja sisältöä ovat tuoneet sisällöllistä riippumattomuutta tutkimukseen. Kuluttajatutkimuskeskuksella on nykyisen vahvempi koulutuksellinen ote kuin aiemmin ja strateginen rooli monitieteisen tutkimuksen kouluttamisessa. Yleiskustannuskertoimen ja tuntihintojen alenemisen myötä myös kustannustehokkuuden ja kilpailukyvyn koetaan kasvaneen. Yhdistäminen koettiin kuitenkin työlääksi ja henkilöstönäkökulmasta jossain määrin myös sekavaksi avoimen konsultaation avovastausten perusteella. Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistäminen olisi mahdollisesti voitu toteuttaa tehokkaammin ja yksinkertaisemmin esim. liikkeenluovutus- ja siirtosopimuksilla. Ministeriöyhteistyön koetaan vähentyneen uudistuksen myötä.

Kokonaisuutena arvioiden toimenpiteen tavoitteita voidaan pitää selkeinä ja toteutuksen voidaan arvioida olevan melko hyvin linjassa tavoitteiden kanssa.

Tutkimuslaitosten yhteenliittymien sekä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön kehittäminen

Periaatepäätöksessä tavoitteena oli koota tutkimuslaitoksia aihepiireittäin suuremmiksi ja vahvemmiksi kokonaisuuksiksi ottaen huomioon toiminnan laadun kehittämisedellytykset ja syventää yhteistyötä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen välillä. Näihin päätavoitteisiin linkittyvät toimenpiteet tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventämiseksi ja tutkimuslaitosten yhteenliittymien toiminnan kehittämiseksi, joita käsittelemme seuraavaksi.

Henkilöstökyselyssä ei saatu vastauksia Lynetin osalta lainkaan ja SOTERKOn osalta vain kaksi. Myös ko. toimenpiteiden tunteminen oli alhaisella tasolla kyselyssä. Myöskään avoimessa konsultaatiossa ei juuri toimenpiteitä tunnettu; SOTERKOn osalta saatiin vain yksi vastaus. Vähäisen vastausmäärän vuoksi toimenpiteitä ei voida arvioida kyselytulosten valossa.

Haastatteluissa Lynet- ja SOTERKO-yhteenliittymien tavoitteet koettiin selkeiksi ja johdonmukaisiksi, mutta toteutustavan yhdensuuntaisuutta jossain määrin kritisoitiin. Tavoite luoda isompia kokonaisuuksia, lisätä toimialayhteistyötä verkostojen kautta, karsia päällekkäisiä toimintoja ja lisätä tuottavuutta koettiin selkeäksi, johdonmukaiseksi ja perustelluksi. Toteutustapaa ei pidetty onnistuneena, mutta suuntaus yhteenliittymien purkamiseksi ja yhdistämiseksi TULANETiksi nähtiin oikeansuuntaiseksi ja tarpeelliseksi. Tärkeäksi koettiin, että yhdistymiskehitys lähti liikkeelle tarvepohjalta ja laitosten omasta aloitteesta. TULANETista tavoitellaan haastattelujen mukaan keskustelukumppania Unifille ja Arenalle ja sen myötä halutaan viedä käytäntöön jo muodostuneita, verkostojen hyviä toimintamalleja. Verkostotoiminta on saanut haastatteluiden mukaan tutkijoilta hyvää palautta prosessin edetessä, mutta yhteistyön vahvistumista on vaikea mitata. Verkosto luo alustan uudelle yhteistyölle, mutta uudet yhteiset hankkeet voivat syntyä ja toteutua irrallaan verkostosta. Toteutustavan yhdensuuntaisuuden arviointiin liittyvät myös toimenpiteen laajemmat vaikutukset perustutkimukseen ja laajemmin kansalliseen osaamiseen, joita on käsitelty tarkemmin luvussa 5.1.

THL ja TTL arviointi

Vuonna 2014 toteutettujen kansainvälisten arviointien ³⁰ mukaan THL ja TTL ovat onnistuneet toiminnassaan ja tukevat hyvin päätöksentekoa ja sen valmistelua. Arviointiryhmien mukaan THL ja Työterveyslaitos tulisi säilyttää itsenäisinä laitoksina, joskin julkisten menojen säästötarpeet edellyttävät molemmilta laitoksilta toiminnan selvää priorisointia.

THL:n arviointiryhmän mukaan laitoksella on toimintoja ja velvoitteita, joiden luonne on etäällä laitoksen ydintoiminnoista ja niitä tulisi arvioida jatkossa, kun voimavaroja on käytettävissä vähemmän. Lisäksi eri tahojen toimeksiantotutkimukset aiheuttavat työnjakoon ja resursseihin liittyviä ongelmia, minkä vuoksi THL:n johtamisen ja hallinnon prosesseja tulisi parantaa vastaamaan odotuksia ja voimavaroja. Yliopistot voivat täydentää THL:n tutkimusta, mutta eivät voi korvata sitä, eivätkä THL:n toimintaa laajojen aineistojen koonnissa, ylläpidossa tai nopeissa selvitystehtävissä. Lisäksi arviointiryhmä toteaa, että THL ei mittaa tarpeeksi hyvin toimintansa todellisia vaikutuksia poliittisiin linjauksiin ja ihmisten arkeen.³¹

Työterveyslaitoksen arviointiryhmän mukaan laitos on tarpeen säilyttää itsenäisenä, sillä se toimii hyvin ja verkottuneesti niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Puutteita tunnistettiin TTL:n palveluissa pienille yrityksille ja taloudellisessa asiantuntemuksessa lainsäädännön, toiminnan ja hankkeiden vaikuttavuuden arvioimiseksi. Työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoituksen epävakauteen kiinnitettiin niin ikään huomiota. Arviointiraportissa suositeltiin, että laitoksesta tulisi kehittää työelämän uusien ilmiöiden tunnustettu osaaja sekä parantaa TTL:n osaamista työelämän digitalisoinnin kasvavien vaatimusten arvioinnissa ja panostaa maahanmuuttajien ongelmiin sekä mm. joustavien työelämäjärjestelyiden ja itsensä työllistäjien haasteisiin. THL:lle ja Työterveyslaitokselle suositeltiin tiiviimpää yhteistyötä ympäristöterveydenhuollossa ja äkillisten terveysongelmien hoidossa. Niin ikään tietohallinnossa, myös Ke-

³⁰ STM (2014) Kansainväliset arvioinnit THL:n ja Työterveyslaitoksen toiminnasta. Tiedote. https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/international-operational-reviews-of-two-finnish-health-institutes

³¹ STM (2014) Kansainväliset arvioinnit THL:n ja Työterveyslaitoksen toiminnasta. Tiedote. https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/international-operational-reviews-of-two-finnish-health-institutes

lan kanssa, yhteistyötä tulisi syventää. Mahdollisuudet säästää ja jakaa voimavaroja tulisi arvioinnin mukaan tutkia huolellisesti.³² Asiantuntijankemysten mukaan arviointiraportissa suositellun mukaista kehitystä on TTL:n toiminnassa jo tapahtunutkin.

Henkilöstökyselyssä THL:n ja TTL:n vastauksia on käsitelty yhdessä GTK:n vastausten kanssa; tämä vastaajaryhmä suhtautuu tavoitteiden selkeyteen ja toiminnan yhdenmukaisuuteen kriittisimmin; väittämistä eri mieltä olevia on enemmän kuin samaa mieltä olevia. Vain 34 % arvioi uudistuksen tavoitteiden olevan selkeitä ja 21 % piti toimintaa yhdenmukaisena tavoitteiden kanssa. Henkilöstönäkökulmasta tavoitteita ei siis keskimäärin pidetty selkeinä eikä toimintaa yhdensuuntaisena tavoitteiden kanssa, mutta on huomioitava, että vastaajat eivät välttämättä pystyneet erottamaan TULA-uudistukseen kuuluvia muutoksia muista organisatorisista muutoksista.

Johdon haastatteluissa tavoitteita THL:n ja TTL:n osalta pidettiin selkeinä ja koettiin, että niistä viestittiin selkeästi. Keskeisinä tavoitteina pidettiin yhteiskunnallista vuorovaikutusta ja päätöksenteon tuen lisäämistä. Muiden samanaikaisten toimenpiteiden ja niiden vaikutusten koettiin haittaavan tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisuuden arviointia. Merkittävä vaikutus on ollut rahoitusleikkauksilla; TTL:n ja THL:n valtionavusta on leikattu kolmannes. THL muodostettiin vuonna 2009 yhdistämällä sosiaalipolitiikkaan keskittynyt Stakes ja terveystieteiden tutkimuskeskus THL. Haastattelujen mukaan rajut rahoituksen leikkaukset pakottivat henkilöstön vähennyksiin, organisaation muutoksiin ja uuden strategian luomiseen. Käytännössä tehdyt muutokset ovat esim. heijastuneet perustutkimuksen ja tiettyjen tutkimusalojen alasajona. Kokonaisia tutkimusaloja on haastattelujen mukaan lopetettu kokonaan, esimerkiksi systeemibiologiassa koko tutkimusryhmä siirtyi Karolinska Institutetiin Ruotsiin. Haastattelujen mukaan toksikologia on ajettu alas THL:n lisäksi Tukesista ja TTL:stä, mikä on tarkoittanut niin ikään osaamisen poistamista Suomesta. THL:llä muutoksen koettiin olevan suurin ja eniten kesken. Myös sote-uudistus on vaikuttanut THL:n rooliin; niin ikään THL-laki on muuttumassa. THL:llä on keskeinen rooli soten arvioijana ja tietopohjan uudistajana. THL:lle on sote-järjestämislakiesityksessä (HE 15/2017 vp) määritelty uusi tehtävä maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon seurannassa ja arvioinnissa. THL:n tietotuotantoon pohjautuvat tilasto-, rekisteri- ja väestökyselytietovarannot tulevat muodostamaan merkittävän osan uuden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän tietopohjasta.³³

Soininvaaran selvityksessä (2017) THL:n tutkimustoiminnasta todettiin, että STM:n toimialueella tehtävä tutkimus on vielä liian kaukana päätöksenteosta ja sote-uudistuksen yhteydessä tämän merkitys korostuu hallinnon tiedontarpeiden kasvaessa. Uudessa tilanteessa THL tarvitsee enemmän talouden asiantuntemusta, minkä vuoksi yhteydenpitoa Valtion taloudelliseen tutkimuskeskuksen ja akateemisten taloustutkijoiden kanssa tulisi selvityksen mukaan lisätä. THL:n tutkimustoiminnan tulisi selvityksen mukaan painottua erityisesti maakuntien toiminnan auditointiin, sote-uudistuksen taloudellisiin pelisääntöihin ja terveyden edistämiseen, vastavasti sosiaalisen eriytymisen tutkimuksessa painopistettä tulee siirtää kausaalisuhteisiin ja interventiodien vaikuttavuuteen. Yksityiskohtaisen tulosohtauksen sijaan THL:n ohjaamista tulisi kehittää ja taloudellista itsenäisyyttä lisätä siten, että se voisi toimia liikelaitoksen tavoin nykyisen lainsäädännön puitteissa. Laitoksen maksullista toimintaa tulisi laajentaa erityisesti kunnille ja maakunnille tarjottavien maksullisten konsulttipalvelujen kautta.³⁴

³² STM (2014) Kansainväliset arvioinnit THL:n ja Työterveyslaitoksen toiminnasta. Tiedote. https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/international-operational-reviews-of-two-finnish-health-institutes

³³ THL (2018): Tietopohja ja arviointi. <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/tietopohja-ja-arviointi>

³⁴ Soininvaara, O. (2017): Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitosten tehtävät ja rakenteet sote-uudistuksen ja maakuntauudistuksen tehtävien toteuttamiseksi. STM Raportteja ja muistioita 2017:5. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79171/STM%20R%26M%202017_5_.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kokonaisuudessaan THL:n ja TTL:n arvioinnin toteutus vastaa tavoitteitaan ja arvioinnin tavoitteita voidaan pitää selkeinä, vaikka haastattelu- ja kyselytulokset näiden osalta ovatkin kriittisiä. Periaatepäätös koski nimenomaan THL:n ja TTL:n arvioinnin toteuttamista. Periaatepäätöksen mukaan arviointien tarkoitus oli tarkoitus ”selvittää myös mahdollisten päällekkäisten toimintojen karsiminen sekä tarkoituksenmukainen työnjako ja tutkimustehtävien jakautuminen tutkimuslaitosten ja yliopistojen kesken”³⁵, mutta laitoksissa tapahtuneet organisatoriset muutokset ja rahoitusleikkaukset eivät tarkasti määriteltynä kuuluneet TULA-uudistuksen piiriin. Haastatteluissa ja kyselyssä huomio keskittyi kuitenkin arviointeja enemmän muihin THL:ssä ja TTL:ssä tapahtuneisiin muutoksiin, joiden seurauksena mm. tiettyjä tutkimusalueita lopetettiin. On kuitenkin huomioitava, että nämä muutokset eivät olleet suoraan osa TULA-uudistusta, vaikka arvioinneissa mm. korostettiin toiminnan fokusoinnin ja priorisoinnin tarpeita.

KOTUMO

Henkilöstökyselyssä ei odotetusti saatu vastauksia KOTUMOn osalta lainkaan. Myös toimenpiteen tunteminen oli alhaisella tasolla. Avoimessa konsultaatiossa saatiin KOTUMOn osalta vain kaksi vastausta. Haastatteluissa KOTUMOn osalta tavoitteita pidettiin selkeinä ja yhden-suuntaisena toiminnan kanssa, mutta eteneminen sopimusperusteisten yhteenliittymien synnyttämisessä arvioitiin vielä suhteellisen vähäiseksi koko valtakunnan tasolla arvioituna, vaikka joitakin edistysaskeleita tähän suuntaan on otettu. Haastattelujen mukaan esimerkiksi STUK on laatinut yhdeksän yliopiston kanssa aiesopimuksen, on perustettu kansallinen tutkimusyhteenliittymä CORES ja luotu ensimmäinen säteilytutkimuksen kansallinen tutkimusohjelma. Vastaavasti esimerkiksi VATT on toiminut kolmen yliopiston kanssa samalla kampusalueella jo ennen TULA-uudistusta. VATT toimii Economicum-kampuksella yhdessä Helsingin yliopiston taloustieteen oppiaineen, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun ja Hankenin taloustieteen laitoksen kanssa. Economicumin toiminta on kehittynyt muistuttamaan yhden laitoksen toimintaa esim. yhteisine seminaarikäytäntöineen ja harjoittelupaikkoineen ja siitä on muodostunut kansainvälisestäikin merkittävä yksikkö, mutta tämä kehitys ei ole suoraa seurausta TULA-uudistuksesta, vaan jatkumoa jo 1980-luvulla käynnistyneelle kehitykselle. Samalla on kuitenkin todettava, että Otaniemen valinta Aalto-yliopiston pääkampukseksi ja suunnitelmat keskittää kaikki Aalto-yliopiston ydintoiminnot Otaniemen kampuksella vuoteen 2021 mennessä merkitsee myös kauppatieteiden siirtymistä Otaniemeen vuonna 2019³⁶, mikä vaikuttaa tulevaisuudessa myös Economicumin yhteiskampukseen.

Lisäksi on huomioitava, että kampusyhteistyötä on tapahtunut myös Luken osalta joskaan nämä seikat eivät haastattelu- tai kyselyaineistossa nousseet esiin. Luke toimii muun muassa Oulun yliopiston ja Itä-Suomen yliopistojen kampuksilla ja tekee yhteistyötä myös Aalto-yliopiston kanssa.³⁷ KOTUMOn arvioinnissa todettiin, että prosessi oli käynnistetty jo ennen KOTUMOA, mutta KOTUMOn piirissä tehty Kenttäasemaverkosto-selvitys on koettu sekä ministeriöissä että tutkimusorganisaatioissa hyödylliseksi.³⁸

³⁵ Valtioneuvosto (2013): Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi.

³⁶ Aalto-yliopisto (2019). Aalto-kampuksen historia. http://www.aalto.fi/fi/about/campus/kampuksen_historia/ Ladattu 3.10.2018

³⁷ OKM (2017) Hankoniemeltä Utsjoelle. Kenttäasemaselvitys. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75109/okm17.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³⁸ Hjelt, M. ym. (2017). Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen tiekartta: Arvio toimenpiteiden toteuttamisesta. Loppuraportti. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79580/KOTUMO%20arvioinnin%20loppuraportti.pdf>

Myös aiempien arviointien tulokset ovat samansuuntaiset. KOTUMOn arvioinnissa ³⁹ todettiin, että toimenpiteen seurauksena on tunnistettu uusia yhteistyön muotoja ja tahtotila yhteistyölle on parantunut, vaikka konkreettisia askeleita sopimusperusteisten yhteenliittymien muodostamiseksi ei vielä juuri ollut otettu vuoteen 2017 mennessä.

KOTUMOn taustalla oli pyrkimys tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventämiseksi valtakunnallisesti ohjatulla, useampivuotisella kehittämisprosessilla, jossa tutkimuslaitokset ja korkeakoulut muodostavat asteittain aitoja osaamisen keskittymiä, joilla on yhteisiä tutkimuslaitteita, laboratorioita ja tietovarantoja, tiivis yhteistyö tutkimuksessa ja opetuksessa sekä yhteisiä kampusalueita. Toimenpiteen tavoitteet olivat hyvin linjassa uudistuksen päätaavoitteiden kanssa ja myös toteutuksen voidaan arvioida olevan linjassa tavoitteiden kanssa, joskin eteneminen valtakunnallisella tasolla aitoihin sopimusperusteisiin yhteenliittymiin on vielä ollut vähäistä.

Strategisen tutkimuksen rahoitus

Henkilöstökyselyssä 18 vastaajaa vastasi STN:n osalta kysymyksiin; toimenpiteen tunteminen oli keskimäärin hyvällä tasolla. Henkilöstökyselyn avoimissa vastauksissa tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisuus kyseenalaistettiin erityisesti pitkäjänteisyyden ja yhteiskunnallisen relevanssin näkökulmista, liittyen mm. hakuprosessien työllistävyyteen ja tähän asti toteutuneisiin hakuteemoihin. Näitä näkökohtia avattiin kattavammin luvussa 5.1.

Avoimessa konsultaatiossa neljännes vastasi STN-rahoituksen osalta väittämiin. Rahoitusinstrumenttien tunteminen oli keskimäärin paremmalla tasolla vastaajien oman arvion mukaan kuin muiden toimenpiteiden osalta. Niin ikään avoimen konsultaation avovastauksissa kritisoitiin instrumentin työllistävyyttä ja rahoituksen kohdentumista. Tätä taustaa vasten nähtiin, että tavoitetta yhteiskunnan kannalta merkittävien ongelmien ratkomiseksi voitaisiin edistää muullakin tavoin määritetyllä rahoitusinstrumentilla ja hallinnollisesti kevyemmällä prosessilla.

Johdon haastatteluissa strategisen tutkimuksen rahoituksen tavoitteet koettiin selkeiksi ja jossain määrin yhdensuuntaisiksi toiminnan kanssa. Myös johdon haastatteluissa jossain määrin kritisoitiin rahoituksen volyyymiä ja kohdentumista.

Kokonaisuutena arvioiden tavoitetta koota osa tutkimusrahoituksesta osoitettavaksi avoimen tutkimusrahoituksen välityksellä tutkimuksen relevanssin, kysyntälähtöisyyden ja monitieteisyyden vahvistamiseksi ja rahoittaa ongelmakeskeistä, pitkäjänteistä ja ohjelmamuotoista tutkimusta, jolla etsitään ratkaisuja yhteiskunnan haasteisiin, voidaan pitää melko selkeänä, joskaan ei täysin yksiselitteisenä johtuen siitä, ettei keskeisiä käsitteitä ole eksplisiittisesti määritetty. Myös toteutuksen voidaan kokonaisuutena arvioida olevan linjassa tavoitteiden kanssa, joskin vastaavaa tavoitetta voitaisiin edistää muullakin tavoin määritetyllä rahoitusinstrumentilla, esim. hallinnollisesti kevyemmällä prosessilla.

³⁹ Hjelt, M. ym. (2017). Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen tiekartta: Arvio toimenpiteiden toteuttamisesta. Loppuraportti. <http://jul-kaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79580/KOTUMO%20arvioinnin%20loppuraportti.pdf>

VN TEAS-rahoitus

Yhtenä periaatepäätöksen päätavoitteena on koota tutkimusrahoitusta käytettäväksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksentekoa tukevaan tutkimus- ja selvitystoimintaan valtioneuvoston tekemien linjausten mukaisesti. Tämä tavoite liittyy valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus-, arviointi- ja selvitystoiminnan vahvistamisen ja tutkimusrahoituksen kokoamisen toimenpiteisiin.

VN TEAS-rahoitusinstrumentin yhdensuuntaisuutta tavoitteiden kanssa arvioitiin VTV:n tarkastuskertomuksessa. Selvityksen mukaan VN TEAS-rahoitusmuoto on organisoitu TULA-periaatepäätöksen linjausten mukaisesti ja luo edellytyksiä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden säädösvalmistelun ja päätöksenteon tukemiseen. Hankkeiden etenemistä seurataan valtioneuvoston kansliassa ja ministeriöissä eri tavoin. Hankkeiden hyödyntämis- ja viestintäsuunnitelmilla on edistetty tiedon hyödynnettävyyttä päätöksenteossa. VTV:n tarkastuskertomuksessa todetaan, että VN TEAS -rahoituksen tulisi kohdistua tutkimukseen, joka ylittää hallinnonalarajat ja joka tukee päätöksentekoa tai hallitusohjelman toteutusta, mutta joissakin tapauksissa tavoitteiden saavuttamista edistäisi rahoituksen kohdentaminen laajempiin, hyvin suunniteltuihin ja tavoitteiltaan selkeisiin kokonaisuuksiin. Selvityksen mukaan rahoitusmuoto on hallinnollisesti monimutkainen ja manuaalista työtä vaativa, mikä voi hidastaa relevantin ja ajankohtaisen tutkimustiedon tuottamista ja hyödyntämistä. Sähköisen hankehallintajärjestelmän käyttö yhtenä keinona vähentäisi rahoitusmuodon valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan liittyvää hallinnollista työtä ja sujuvoittaisi prosesseja. Tätä kehitystyötä ollaankin jo edistämässä.

Henkilöstökyselyssä vain kolme vastaajaa vastasi VN TEASin osalta kysymyksiin. Myös toimenpiteiden tunteminen oli keskimäärin alhaisella tasolla. Avoimessa konsultaatiossa neljännes vastasi VN TEAS-instrumentin osalta väittämiin ja rahoitusinstrumenttien tunteminen oli keskimäärin paremmalla tasolla vastaajien oman arvion mukaan kuin muiden toimenpiteiden osalta. Avoimissa vastauksissa nostetaan esille tavoitteiden ja toiminnan yhdensuuntaisuutta kuvaavia asioita, mutta myös kriittisiä näkökohtia. VN TEAS-selvitykset nähdään hyvänä yhteistyömuotona tutkimuslaitosten ja ministeriöiden välillä sekä päätöksentekoa tukevan tiedon hankintakeinona, mutta tutkijat kokivat haasteelliseksi nostaa päättäjien tietoisuuteen haluamiaan tuloksia ja näkökohtia erityisesti poliittiseen päätöksentekoon liittyen. Näitä näkökohtia on avattu enemmän luvussa 5.1.

Johdon haastatteluissa tavoitteet arvioitiin pääosin selkeiksi ja yhdensuuntaisiksi toiminnan kanssa. Taustalla olevana keskeisenä tavoitteena oli saada päätöksentekijät kiinnostumaan enemmän tiedosta, lisätä tutkimushankinnan ennakoivuutta ja suunnitelmallisuutta ja integroida tutkimuksen prosessit paremmin päätöksenteon prosesseihin. Haastatteluissa nähtiin, että instrumentti on lisännyt ministeriöiden välistä vuoropuhelua ja ohjannut tutkimustarpeita pois hallinnonalojen siiloista. Pitkäjänteisyyden, suunnitelmallisuuden ja ennakoitavuuden arvioitiin jossain määrin lisääntyneen, joskin tutkimussuunnitelmien ei osin nähty toteutuneen periaatepäätöksessä tavoitellulla tavalla. Ministeriöt tasapainoilevat sen suhteen, miten pystyvät omia, hallitusohjelmaan linkittyviä tutkimusteemojaan saamaan läpi VN TEAS-hakuteemoiksi ja yhteensovitetuksi muiden ministeriöiden tutkimustarpeiden kanssa.

Myös tutkimuslaitosten näkökulmasta tavoitteet koettiin selkeiksi, mutta toteutuksen yhdenmukaisuuden suhteen nostetaan esiin kriittisiä näkökohtia erityisesti liittyen suunnitelmallisuuteen, läpinäkyvyyteen ja tilaajaosaamisen parantumiseen. Näitä näkökohtia on avattu enemmän luvussa 5.1.

Toimenpiteen tavoite koota tutkimusrahoitusta käytettäväksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksentekoa tukevaan tutkimus- ja selvitystoimintaan valtioneuvoston tekemien linjausten mukaisesti voidaan kokonaisuudessaan arvioida selkeäksi ja myös toimenpiteen toteutus suurelta osin yhdensuuntaiseksi tavoitteen kanssa. Toki voidaan myös tunnistaa mahdollisuuksia edelleen kehittää rahoitusinstrumenttia ja siihen liittyviä toimintamalleja. VN TEAS-toiminta tuottaa ministeriöiden näkökulmasta relevanttia tutkimustietoa päätöksenteon tueksi ja siten parantaa tiedolla johtamisen edellytyksiä.

5.4 Uudistuksen relevanssi

Tiivistelmä

- Hallinnonalojen ohjauksessa tapahtuvia tutkimustyön kaventamisia on toteutettu ilman kokonaiskuvaavaa Uudistuksen ennakoimattomia vaikutuksia ovat kokonaisten tutkimusalueiden ja pitkittäistutkimusten karsinta. Uusien rahoitusmuotojen tematiset painotukset ovat toistaiseksi rajanneet osan tutkimusaloista uusien rahoitusmuotojen ulkopuolelle
- Viranomais- ja asiantuntijatyön merkitys korostuu, mutta hyödynnettävän tutkimuksen tunnistaminen, arviointi ja hyödyntäminen on vielä vakiintumatta. Tutkittua tietoa on uudistuksen toteuduttua saatettu enemmän ja monipuolisemmin relevanteille alueille ja tuotu päätöksentekokoneiston käyttöön.
- Tutkimusryhmien kapasiteettia tulisi vahvistaa näkökulmana kansainvälisesti kilpailtu rahoitus.

Tutkimuslaitos- ja rahoitusuudistuksen relevanssi viittaa kahteen eri näkökulmaan. Ensimmäinen näistä on ohjelmanäkökulma, jolla tarkoitetaan tavoitteiden relevanssia. Tällä viitataan siihen, onko uudistuksessa huomioitu olennaisimmat ja kriittisimmät kysymykset ja tarpeet. Ohjelmanäkökulmasta oleellista on myös se, onko uudistuksella vastattu yhteiskunnallisiin tietotarpeisiin ja toimintaympäristön muutoksiin. Kiinnostuksen kohteena on se, onko uudistus yhdenmukainen muiden toimintaympäristöön ja kohderyhmiin vaikuttavien muutosprosessien kanssa sekä tekijät, jotka ovat tähän vaikuttaneet.

Toisen näkökulman muodostaa tutkimuksen relevanssi, jolloin keskeisenä kysymyksenä on tutkimuksen kohdistuminen suomalaisen yhteiskunnan kannalta olennaisimpiin tulevaisuuden kysymyksiin, tutkimuksen saavutettavuus, käytettävyyys ja näihin liittyvät suuntautumis- ja painopistemuutokset. Oleellista tästä näkökulmasta tarkastellen on myös, onko voimavaroja voitu siirtää monitieteiseen, korkeatasoiseen ja yhteiskunnan kannalta merkitykselliseen tutkimukseen rakenteita ja rahoitusta uudistamalla.

OECD:n Suomen hallinnon maaraportti (2018) nimesi valtion tutkimuslaitokset päätöksentekokulttuurin muutoksessa, jossa oleellisen sisällön tuo tietoon perustuva päätöksenteko. Tutkimuksen relevanssi ei tästä näkökulmasta tarkasteltuna muodostu ainoastaan tutkimusten sisällöistä, joita tämän arvioinnin aineisto kata. Sen sijaan henkilöstökysely, avoin konsultaatio

ja haastattelut kertovat tutkimuksen edellytyksistä, verkostoista ja toimintatavasta (mm. monitieteisyys) ja näihin perustuvasta toimintatapojen muutoksesta. Relevanssin todentamisessa on huomioitava, että uuden tutkimustiedon muuntuminen sovellettavaksi osaamiseksi tai kaupalliseksi tuotteiksi tai palveluiksi on pitkä, jopa vuosikymmeniä kestävä prosessi.

Taulukko 6. Henkilöstön näkemykset tutkimuslaitoksen / korkeakoulun yhteistyöstä tutkimustiedon hyödyntäjien kanssa. Vasemmassa sarakkeessa ovat nykyistä tilannetta koskevat arviot ja kolmessa oikealla olevassa sarakkeessa vastaajien arviot muutoksista TULA-uudistuksen jälkeen. (Lähde: TULA henkilöstökysely, N = 389)

	Nykytilanne: Vastaukset joissa arvioi- daan hyväksi tai erinomaiseksi. (%)	Muutos hu- onompaan (%)	Ei muutosta (%)	Muutos parempaan (%)
laitoksen yhtiöittäminen	76	15	62	23
laitoksen arviointi tai orga- nisaation kehittäminen	73	18	56	26
laitosten yhdistäminen tai perustaminen	66	31	49	20
muu: laitokset joihin ei koh- distu suoria toimenpiteitä	82	8	40	52

Taulukossa 6 on tuotu esille vastaajien näkemykset tutkimuslaitoksen tai korkeakoulun yhteistyöstä tutkimustiedon hyödyntäjien kanssa. Taulukon tiedot kertovat, että laitosten yhdistämisen toimenpiteiden näkökulmasta vastaavat katsovat muita useammin yhteistyön huonontuneen. Muilla vastaajilla kehitys yhteistyön osalta on kehittynyt parempaan suuntaan. Sen sijaan vastaajat, joiden laitokseen kohdistuu arviointia ja kehittämistä tai ei ole suoria toimenpiteitä, katsovat yhteistyön parantuneen useammin kuin huonontuneen. Huomio kiinnittyy kahteen tekijään. Ensinnäkin selkeä enemmistö vastaajista tunnistaa yhteistyötä tutkimustiedon hyödyntäjien kanssa. Niissä tutkimuslaitoksissa, joissa ei ole toimenpiteitä, vastaajat kokevat yhteistyön tutkimustiedon hyödyntäjien kanssa parantuneen useammin kuin muissa tutkimuslaitoksissa. Näissä tutkimuslaitoksissa myös "ei muutosta"-vastausten määrä on pienempi kuin muilla.

Tutkimuksen laajan hyödynnettävyyden ongelma ei ole yksin tarjontapainotteista. Vaikka tutkimuslaitokset muuttavat tiedon tuotannon prosessejaan ja kohdistavat tiedontuotantoa selkeämmin tarpeen mukaan, on myös tiedon hyödyntämisessä estäviä tekijöitä. Nämä liittyvät ajoitukseen, tiedon sisältöön ja tiedon muotoon. Kysely- ja haastatteluaineistojen perusteella tarvitaan tiedon hyödyntäjien tietojohtamisen prosesseihin ja menetelmiin vahvistusta ja selkiytystä, jotta tutkittu tieto saadaan paremmin päätöksenteon tueksi ja käyttöön.

Myös tutkimuslaitosten kansainvälisen ympäristön muutosta voidaan arvioida relevanssin näkökulmasta. Tällöin tarkastelun kohteena ovat erityisesti kansainvälisen täydentävän rahoituksen määrä sekä tutkimusinfrastruktuuriin liittyvät tekijät sekä kansainväliset yhteisjulkaisut. Alla olevassa taulukossa ovat vastaukset tutkimuslaitoksittain ja rahoitusinstrumentin perusteella siihen miten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoittelu sisältyy laitoksen tutkimustyöhön. Näyttäisi siltä, että tämä sisältyy sitä vahvemmin laitoksen tehtävään, mitä kiinteämpi laitoksen kytkeytyminen on tiedeyhteisöön. Jokaisella laitoksella tämä tehtävä on kuitenkin oleellinen osa toimintaa.

Onko uudistuksessa huomioitu olennaisimmat ja kriittisimmät kysymykset ja tarpeet?

TULA-uudistuksen relevanssin kannalta kriittinen tekijä on sopeutuminen toimintaympäristön muutokseen. Vaikka sopeutuminen keskittyy tutkimuslaitosten ja tutkijakunnan työolosuhteisiin ja toimintaedellytyksiin, on relevanssin näkökulmasta olennaista tarkastella myös ministeriöiden ja muun julkishallinnon kyvykkyyttä ja toimintatapojen muutosta.

Tulosohjauksessa on havaittavissa epävakautta ja –varmuutta, sekä ohjaajien että ohjattavien taholla. Tutkimuslaitosten tulosohjauksessa on merkittävää vaihtelua. Vaihtelu riippuu osin ohjaavasta ministeriöstä siten, että osalla tutkimuslaitoksista toimintaa seurataan tarkasti vaikuttavuustavoitteisiin määriteltyjen indikaattorien avulla. Näitä voivat olla esimerkiksi kilpaillun rahoituksen määrä, rahoituksen suhde tuotostyyppeihin tai bibliometriikka.

Tulosohjauksessa toimintaa mitataan sektoritarpeiden sijaan laajempiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin heijastaen. Tältä osin puutteita on havaittavissa sekä tulosohjauksen että liikkumavaran osalta, mikä estää laajempaa toiminnan kehittymistä. Esimerkiksi yritys yhteistyön edistäminen ei välttämättä ole tutkimuslaitoksen kannalta kannattavaa, mikäli toiminnan kehittäminen tältä osin tuottaa tulosohjauksen kriteeristön kannalta heikomman tuloksen kuin perinteisissä toimintatavoissa pysyminen. Tutkimuslaitosten vahvuus yliopistoihin verrattuna on niiden yritysrahoituksen selkeästi suurempi osuus täydentävästä rahoituksesta (Tieteen tila 2018⁴⁰). Ohjaavan ministeriön näkökulmasta relevanttien tavoitteiden seuraamista tulisi tältä osin tarkistaa ja parantaa tavoilla, jotka palkitsevat toivotun kaltaisesta kehityksestä kuitenkin heikentämättä tutkimustiedon laatua tai luotettavuutta.

Toimintaympäristön muutoksen ja siihen reagoivan TULA-uudistuksen myötä tutkimuslaitosten viranomais- ja asiantuntijatyön merkitys on korostunut. Henkilöstökyselyn ja avoimen konsultaation tulosten perusteella on kuitenkin selvää, että moninaisten tavoitteiden toteuttaminen on vaikeaa, kun vaadittavat toimintatapojen muutokset tulisi toteuttaa pienentyviä resursseja kohdentamalla. Resurssien pienentyessä ja kilpaillun rahan suhteellisen osuuden kasvaessa tutkimuslaitosten on uudistettava organisaatiota, minkä katsotaan heikentävän mahdollisuuksia tehdä laadukasta tutkimus- ja viranomaistyötä.

⁴⁰ Tieteen tila 2018. Toim. Auranen, O., Leskinen, P., Alho, J., Nuutinen, A. & Hemming S. Suomen Akatemia 10.12.2018. <http://www.aka.fi/fi/tiedepoliittinen-toiminta/tieteen-tila/tieteen-tila-2018/>

Yleisesti ottaen tavoitteiden ja rahoituksen katsotaan henkilöstökyselyssä olevan epätasapainossa tavalla, joka useissa tapauksissa ohjaa tutkimuslaitoksia kaventamaan tutkimustyön laajuutta. Henkilöstökyselyssä sekä haastatteluaineistossa huolta herättää kielteiset kerrannaisvaikutukset, joita on aiheutunut TULA-uudistuksen myötä tehtyjen poisvalintojen kautta. Yksi keskeinen kerrannaisvaikutus on kokonaisten tutkimusalojen poistuminen Suomesta, kun eri hallinnonalojen ohjauksessa tapahtuvia tutkimustyön kaventamisia on toteutettu ilman kokonaiskuvaa. Arvioinnin aineistossa korostuu tarve saada vaadittavien priorisointien ja resurssointien toteuttamiseen kehittämistä ja tukea, myös tulosohjauksen taholta.

Henkilöstökyselyssä ja avoimessa konsultaatiossa annetuista vastauksista ilmenee, että tutkimuslaitoksissa on havaittavissa perinteisen ryhmäajattelun ja varovaisuuden vahvistumista. Samalla kun uusilla rahoitusinstrumenteilla tutkijakuntaa kannustetaan monipuolisempaan yhteistyöhön ja yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen, korostuu kuitenkin tutkimuslaitosten tuloksellisuus ja vastuuvollisuuden osoittaminen. Rahoituskilpailun vahvistuminen vahvistaa vaikutusta entisestään. Tämä ristipaine vaikuttaisi johtavan osin perinteisten toimintatapojen vahvistumiseen, sekä työn mielekkyyden kokemuksen heikentymiseen. Uuden tiedon luominen ja toimintatapojen sekä innovaatioiden tuottaminen edellyttävät kuitenkin vapautta, joka hyväksyy riskinottoa yritystoiminnan kaltaisilla tavoilla.

Onko vastattu yhteiskunnallisiin tietotarpeisiin ja toimintaympäristön muutoksiin?

Arvioinnin aineisto kertoo eri tavoin viiveestä, jolla muutokset realisoituvat tutkimuskentässä. TULA-uudistus on toteutettu tarpeellisenä uudistuksena tilanteessa, jossa globaali toimintaympäristö muuttuu nopeasti. Muutokseen reagoinnin kannalta kysely- ja haastatteluaineisto kertoo uudistuksen olleen relevantti ja sen tavoitteiden perusteltuja. Ymmärrys tätä tarpeellisuutta kohtaan heijastuu arvioinnissa tuotetussa aineistossa, jossa tutkimuslaitosten henkilökunta sekä laajempi tutkijayhteisö tunnistavat TULA-uudistuksen olleen tavoitteiltaan ymmärrettävä ja selkeä. Ongelmaksi muodostuu se, etteivät uudistuksen toimeenpanoon valitut toimenpiteet ole tukeneet asetettuihin tavoitteisiin pääsyä. Arvioinnin aineistot kuvaavat tutkimuksen vaikutavuuden korostamista yleisesti myönteisenä kehityksenä, johon on kannustettu rahoitusporkkanoilla. Tätä vaikutusta kuitenkin heikentää tutkimuksen tieteellisen laadun jääminen sivuun. Vaikka tutkimuksen laadun vahvistaminen on osa TULA-uudistusta, katsotaan uudistuksen toimenpiteiden keskittyvän keskinkertaisuuden riittävyteen korkeatasoisen tutkimuksen kustannuksella.

Tutkimuskentässä ja yhteistyössä yhteiskunnallisten sidosryhmien kanssa on muodostunut uusia tapoja tuottaa ja hyödyntää tietoa. Uudet muodot kaipaavat kuitenkin kehittämistä, mikä vie aikaa. Näiden uusien toimintatapojen ja yhteistyömuotojen vakiintumisesta ei ole näyttöä, kun TULA-uudistuksen käynnistymisestä on kulunut vasta viisi vuotta. Arvioinnin aineistossa korostetaan tarvetta ymmärtää tutkimuksen pidempi aikajänne ja autonomian tarve, jotta tiedontuotannon laatu ja relevanssi eivät heikkene. Laadukkaalle ja luotettavalle tiedontuotannolle liian nopeatempoinen sykli tai työolosuhteita heikentävä epävarmuus ovat tekijöitä, jotka laimentavat TULA-uudistuksen tavoitteiden toteutumista. Pirstaloivan silpputyön kasvaminen ja rahoitusleikkausten aiheuttama osaamispääoman menetys aikaansaavat epävarmuutta, joka heikentää uudistuksen relevanssia pidemmällä aikavälillä. Esimerkiksi kokonaisten tutkimusryhmien tai -painotusten poistamisella yhtä aikaa eri sektoreilla on aiheutunut tilanteita, jossa kokonaisia tutkimusaloja on lakkautettu. Samoin tutkimuslaitosten pitkien aikasarjojen jatkuvuus on epävarmaa rahoituksen pirstaloituessa.

Toimintaympäristön muutokseen sopeutuminen rakentavalla ja yhteiskuntaa kehittäväällä tavalla edellyttää tiedon hyödyntämistä tukevien toimintatapojen ja prosessien kehittämistä erityisesti julkishallinnossa. Vahvistamisen tarvetta on havaittavissa muun muassa julkishallinnon toimijoiden kyvyssä arvioida tutkimushakemuksia laadukkaasti.

Tutkimuslaitoksissa on nähtävissä tarvetta kehittää laitosten kykyä priorisoida rahoitusta. TULA-uudistuksen myötä kotimainen kilpailtu rahoitus on kasvanut ja sen merkitystä on korostettu. Kotimaisen kilpaillun rahoituksen kasvu voi kuitenkin resurssipaineiden keskellä heikentää kansainvälisen kilpaillun rahan hakemiskykyä, mikä vaikuttaisi suomalaisen tutkimuksen kansainväliseen kilpailukykyyn heikentävästi. Henkilöstökyselyssä vastaajat arvioivat jo nykytilassa tutkimuslaitoksensa/organisaationsa kilpailukyvyn heikentyneen. Arvioinnin aineiston perusteella tutkimuslaitosten henkilöstön asema ja osaamisen johtaminen on epäselvää, ja asiantuntemuksen kehittäminen on TULA-uudistuksen myötä heikentynyt. Syvällistä osaamista on menetetty osin heikentyneiden työolosuhteiden ja kohtuuttomaksi koettujen työmäärien vuoksi.

Tietojohtaminen

TULA-uudistuksen toimenpiteet ovat vahvistaneet yhteistyötä erityisesti tutkijakunnan ja julkishallinnon toimijoiden välillä. Tutkittua tietoa on saatettu enemmän ja monipuolisemmin päätöksentekokoneiston käyttöön. Tietojohtamisessa kehitystä ei kuitenkaan ole havaittavissa. Tarve luoda uusia mekanismeja ja prosesseja, joiden avulla päättäjät saataisiin paremmin kuulemaan tutkijoita ja hyödyntämään tutkittua tietoa, on arvioinnin aineiston perusteella vahva. Arvioinnin aineiston pohjalta hallinto- ja päätöksentekojärjestelmissä on tarvetta kehittää työskentelytapoja vahvistamaan kykyä hyödyntää tietoa.

Julkishallinnon tietotarpeiden määrittelyssä on tapahtunut kehitystä, ja erityisesti ministeriöiden välinen yhteistyö on vahvistunut ja monipuolistunut. Tietotarpeiden määrittelyyn kaivataan kuitenkin systematiikkaa ja huolellisuutta. Hankkeiden tavoiteltu yhteiskunnallinen vaikuttavuus on riippuvainen tietojohtamisen toimivuudesta. Kriteerit, joilla tietotarpeita määritetään ja hankkehakemuksia verrataan tulisi saada selkeämmiksi siten, että esimerkiksi ero tutkimuksen ja konsulttiselvityksen välillä kirkastuisi. On tärkeää luoda mekanismeja, jotka auttavat hahmotamaan paremmin käytössä olevien keinojen kokonaisuuden ja sen, mikä instrumentti on sopeva millekin tietotarpeelle. Erityisesti VN TEAS –hankinnoissa korostuu tarve parantaa tilaajatason tutkimuskysymysten määrittelykykyä. Loppuvuodesta 2018 kilpailutettavan sähköisen asiointijärjestelmän voidaan olettaa tukevan VN TEAS –hakujen ja –hankkeiden sujuvuutta, ja osaltaan myös hakemusten sekä tuotetun tiedon teknisesti tehokkaampaa käsittelyä ja hyödyntämistä. Tulisi huomioida, että tutkimuskysymysten määrittelyllä rajoitetaan tiedontuottajien vapautta määrittellä tutkimuksen tai selvityksen fokus. Mikäli määrittelyä ei voida tarkistaa ja tarvittaessa korjata, on riskinä laadultaan heikommat tuotokset, jotka eivät välttämättä palvele tiedon tarvitsijaa eivätkä sen tuottajaa.

5.5 Uudistuksen vaikutukset yhteiskunnan tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin

Tiivistelmä

- TULA-uudistus vahvistanut tutkimuslaitosten yhteistyötä on tutkimuksessa. Tutkimuslaitosten kansainvälisten yhteisjulkaisujen kokonaismäärän nousu on edistänyt tutkimuslaitosten julkaisujen kokonaismäärän kasvua viime vuosina.
- Uudet rahoitusmuodot VN TEAS ja STN ovat osaltaan myötävaikuttaneet uusien verkostojen syntymiseen. Joissakin teemoissa osaamis- ja tutkimusvalmiudet ovat laajentuneet, kun taas osassa ovat heikentyneet. Kääntöpuolena on, että on olemassa esimerkkejä osaamisen katvealueiden syntymisestä kuten esimerkiksi säteilyturvallisuus ja toksikologia.
- TULA-uudistuksessa ei otettu riittävästi huomioon tutkimuslaitosten monipuolista roolia ja pitkäjännitteistä tiedontuotantoa. Tutkimustyö ja viranomaistehtävät kuten pitkät tilastolliset aikasarjat luovat pohjaa tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvalmiuksille.

TULA-uudistuksen suoraa vaikutusta tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin sekä tutkimuksen laatuun on vaikea arvioida, koska toimintaympäristössä tapahtuneet huomattavat rahoitusleikkaukset (ks. edellä luku 3) heijastuvat vahvasti osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin TULASTA riippumatta. Esimerkiksi T&K-henkilöstö on vähentynyt Suomessa vuosittain TULA-uudistuksen voimaantulon jälkeen⁴¹, mikä lähtökohtaisesti vaikuttaa osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin.

Tutkimuksen laatu

Yhdeksi tavoitteeksi oli asetettu, että TULA-uudistuksella vahvistetaan korkeatasoista ja yhteiskunnan kannalta relevanttia tutkimusta. Tavoitteen yleinen ja abstrakti taso hankaloittaa arviointia siitä, miten tavoite on saavutettu. Ottaen huomioon sen, mikä osuus TULA-uudistuksella on ollut tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudessa vuoden 2013 jälkeisinä vuosina, on edelleen vaikea arvioida TULA-uudistuksen vaikutusta tutkimuksen laatuun. On myös muistettava, että tilastovuosi on julkaisun julkaisuvuosi ja tässä tapauksessa kertoo siitä, että tutkimus on voitu tehdä jo ennen TULA-uudistusta.

Opetushallinnon Vipunen-tilastopalveluun on koottu TULA-uudistuksen kohteena olleiden tutkimuslaitosten julkaisuja koskevat tiedot. On huomattava, että tutkimuslaitosten toimittamien tietojen määrä poikkeaa toisistaan muun muassa siksi, että osallistuminen tiedonkeruuhun on vapaaehtoista, ja että esimerkiksi tutkimuslaitosten osalta tieto julkaisun kansainvälisyydestä, kotimaisuudesta tai yhteistyökumppanista on ollut vapaaehtoinen. Julkaisujen määrät kuvaavat viime vuosien trendiä eikä organisaatioita voi vertailla keskenään tietojen perusteella. Tut-

⁴¹ Tutkimus- ja kehittämistoiminta 2016. Tilastokeskus. https://tilastokeskus.fi/tit/tk/2016/tk_2016_2017-10-26_kat_001_fi.html. Ks. myös Tieteen tila 2018. Toim. Auranen, O., Leskinen, P., Alho, J., Nuutinen, A. & Hemming S. Suomen Akatemia 10.12.2018. <http://www.aka.fi/fi/tiedepoliittinen-toiminta/tieteen-tila/tieteen-tila-2018/>.

kimuslaitoksista tietojään ovat Vipuseen toimittaneet vuodesta 2014 alkaen Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus ja Metsäntutkimuslaitos (yhdistyivät vuonna 2015 Luonnonvarakeskukseksi), SYKE sekä THL. Vuodesta 2015 alkaen mukana ovat lisäksi Geologian tutkimuskeskus, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, Maanmittauslaitos, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Työterveyslaitos sekä Ulkopoliittinen instituutti.

Tutkimuksen laatu ja sen edellytykset määrittävät erityisesti vertaisarvioitujen artikkelien, viitetausindeksien sekä kansainvälinen tutkimusyhteistyön indikaattoreilla. Julkaisujen määrä nousi vuosien 2013-2016 välillä, kun taas laski vuosien 2016-2017 välillä. Tieteellisten vertaisarvioitujen julkaisujen käsittelyajat ovat pitkiä, Voidaankin olettaa, että TULA-uudistuksen alkaessa käynnistettyjen hankkeiden tulokset ovat olleet viime vuosina julkaisuprosesseissa. Tämä vaikutus samoin kuin henkilöstömäärän oleellinen laskeminen ovat resurssitekijöitä, joiden vuoksi julkaisujen määrä vuosien 2016 ja 2017 välillä on ollut laskeva. Työterveyslaitoksen ja Maanmittauslaitoksen osalta vertaisarvioitujen julkaisujen määrän väheneminen on niin merkittävä, että voidaan perustellusti esittää arvioi toiminnan sisällön oleellisesta muutoksesta. On ilmeistä, että taustalla ovat myös Työterveyslaitoksen organisaatiota, johtoa ja strategiaa koskeneet uudistukset.

Taulukko 7. Vertaisarvioitujen julkaisujen määrien kehitys 2013-2017. Lähde: Vipunen.

Tutkimus-laitos	2013	2014	2015	2016	2017
Geologian tutkimuskeskus				117	108
Luonnonvarakeskus			546	553	514
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus			19	15	24
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus		238			
Maanmittauslaitos			111	106	56
Metsäntutkimuslaitos	29	279			
Suomen ympäristökeskus		260	251	250	245
Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy			473	819	765
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos		875	806		
Työterveyslaitos			226	402	186
Yhteensä	29	1652	2432	2262	1898

Vipunen-tilastopalvelun mukaan tutkimuslaitosten julkaisujen kokonaismäärä on hieman kasvanut vuoden 2013 jälkeen⁴². Muutos ilmenee erityisesti siinä, että tutkimuslaitosten kansainvälisten yhteisjulkaisujen kokonaismäärä on noussut noin 17 % vuodesta 2013 vuoteen 2016 kokonaismäärän ollessa 1 353 vuonna 2013 ja 1 580 vuonna 2016. Vuonna 2016 kaikissa tutkimuslaitoksissa kansainvälisten yhteisjulkaisujen osuus oli suurempi kuin kansallisten yhteisjulkaisujen tai yhden organisaation julkaisujen osuus. Kotimaisten yhteisjulkaisujen kokonaismäärä oli pysynyt lähes samana. Yhden organisaation julkaisujen määrä on laskenut (Taulukko 8).

⁴² [https://vipunen.fi/fi-fi/layouts/15/xviewer.aspx?id=fi-fi/Raportit/Suomen%20julkaisut%20-%20Yhteisty%C3%B6%20\(osittamaton\).xlsb](https://vipunen.fi/fi-fi/layouts/15/xviewer.aspx?id=fi-fi/Raportit/Suomen%20julkaisut%20-%20Yhteisty%C3%B6%20(osittamaton).xlsb)

Taulukko 8. Tutkimuslaitosten julkaisujen määrä vuosina 2013 ja 2016. Lähde: Vipunen. [https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Suomen%20julkaisut%20-%20Yhteisty%C3%B6%20\(osittamaton\).xlsb](https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Suomen%20julkaisut%20-%20Yhteisty%C3%B6%20(osittamaton).xlsb)

Tutkimuslaitos	kv. yhteisjulkaisut 2013	kv. yhteisjulkaisut 2016	kansalliset yhteisjulkaisut 2013	kansalliset yhteisjulkaisut 2016	yhden organisaation julkaisut 2013	yhden organisaation julkaisut 2016
Evira	17	18	12	24	1	2
Geologian tutkimuskeskus	23	40	13	28	28	5
Ilmatieteen laitos	212	269	53	57	34	26
Luonnonvarakeskus	188	218	166	169	77	58
Maanmittauslaitos	21	50	16	12	13	3
Suomen ympäristökeskus	105	117	88	70	13	16
Säteilyturvakeskus	17	18	10	11	8	4
Teknologian tutkimuskeskus	274	318	181	197	186	115
Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos	426	459	257	234	33	24
Työterveyslaitos	119	124	68	65	24	19
Valtion taloudellinen tutkimuslaitos	7	3	7	2	1	2

Arvioinnissa tehdyssä kyselyssä (lähde: avoin konsultaatio 7. 4b, N = 81) vastaajat olivat jokseenkin eri mieltä siitä, että TULA-uudistus on parantanut tutkimuksen laatua. Tuoreimmat viittausindeksit ovat Vipusessa saatavilla vuosilta 2012-2015 (Taulukko 10). Vipusen aineiston perusteella tutkimuslaitosten yhteisjulkaisujen viittausindeksi on hiukan laskenut tällä ajanjaksoilla. On korostettava sitä, että nämä viittausindeksit viittaavat enimmäkseen ennen TULA-uudistusta tehtyyn tutkimukseen eikä TULA-uudistuksen vaikutusta tutkimuksen tieteelliseen laatuun voida osoittaa tältä pohjalta. Organisaatioiden tasolla vertailu ei ole mahdollista (ks. edellä). Keskimäärin tutkimuslaitosten kansainvälisten yhteisjulkaisujen viittausindeksi oli 1,48 vuosina 2012-2015 ja 1,54 vuosina 2011-2014, mikä oli samalla tasolla kuin yliopistojen vastaavat yhteisjulkaisujen viittausindeksit (1,53 vuosina 2012-2015 ja 1,54 vuosina 2011-2014). Tutkimuslaitosten kansallisten yhteisjulkaisujen viittausindeksit pysyivät samalla tasolla (1,05) molempina nelivuotiskausina.

Uudistus vauhditti monitieteistä yhteistyötä

VN TEAS- ja STN-rahoitusmuodot yhteistyön katalysaattoreina

VN TEAS- ja STN, jotka ovat molemmat vahvistaneet tutkimuksen yhteiskunnallista relevanssia, painottavat rahoituksessa muitakin kriteerejä kuin tieteellistä laatua. STN:n rahoituksen hakemuksen arviointikriteerit ovat yhteiskunnallinen merkittävyys ja vaikuttavuus sekä tieteellinen laatu. VN TEAS-rahoituksen valintakriteereitä ovat relevanssi, vaikuttavuus, hyödynnettävyys, laatu ja toteutettavuus.

VN TEAS ja STN ovat myötävaikuttaneet tulevaisuuden osaamisvalmiuksiin vahvistamalla tutkijoiden tieteenalat ylittävää yhteistyötä. VN TEAS ja STN- rahoitusmuodoissa on edellytetty monitieteistä lähestymistapaa. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan TULA-uudistuksen myönteinen vaikutus on ollut, että molemmat uudet rahoitusmuodot ovat onnistuneet laajentamaan aihepiirien tutkijakenttää Suomessa, kun on edellytetty monitieteisiä tutkijakonsortioita. Lisäksi tuotiin esille se, että rahoituksen kohdentaminen suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin on vahvistanut osaamista tietyissä teemoissa kuten esimerkiksi kiertotaloudessa. Tosin VN TEAS-rahoitus sai haastatteluissa myös kritiikkiä siitä, että usean eri hallinnonalan yhdessä valitsevat tutkimusteemat ovat saattaneet jäädä liian yleiselle tasolle.

STN on rahoittanut vuosina 2015-2018 yhteensä 147 milj. eurolla 41 konsortiota, joissa on ollut edustettuna yhteensä 40 eri tieteenalaa. Rahoitetuissa konsortioissa on ollut 3-10 suorituspaikkaa mukana. Suorituspaikoista yli puolet (52,5 %) on ollut yliopistoilla, 28,6 % tutkimuslaitoksissa ja 18,9 % muualla. Kaikissa rahoitetuissa konsortioissa on ollut vähintään yksi yliopisto ja 33 konsortiossa vähintään yksi yliopisto. Vastaavasti 36:ssa rahoitetussa konsortiossa on ollut mukana vähintään kaksi yliopistoa ja 12:ssa on ollut vähintään kaksi tutkimuslaitosta mukana. STN:n vuosina 2015-2018 rahoittamista organisaatioista kymmenen suurinta olivat seuraavat: Helsingin yliopisto, Aalto-yliopisto, Tampereen yliopisto, Turun yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, SYKE, Oulun yliopisto, Teknologiantutkimuskeskus VTT Oy ja Luke. Suomalaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten lisäksi STN:n rahoittamiin konsortioihin on kuulunut ulkomaisia yliopistoja, kotimaisia viestinnästä ja vuorovaikutuksesta vastaavia yrityksiä ja järjestöjä, kansalaisjärjestöjä sekä viranomaisia. Suurimmassa osassa STN:n rahoittamissa konsortioissa on ollut jäsenenä ulkomainen yliopisto (Lähde: Suomen Akatemia, strategisen tutkimuksen neuvostosta saatu aineisto 21.6.2018). Toisaalta esimerkiksi työpajassa kysyttiin, oliko uusien toimijoiden kuten ajatushautomoiden ja konsulttiyritysten tuleminen mukaan tutkimuskentälle TULA-uudistuksessa etukäteen suunniteltu vaikutus. Työpajassa muistutettiin myös kansainvälisten verkostojen tärkeydestä tutkijalle. STN:n rahoitus on vastannut myös tähän vaatimukseen.

Yleisellä tasolla nykytilannetta (v. 2018) yhteistyössä tutkimusverkostoissa pidettiin henkilöstökyselyssä pääosin hyvänä. Vastaajista noin 90 % oli sitä mieltä, että tilanne on vähintäänkin kohtuullinen. Muutosta arvioitaessa vain 18 % vastaajista on yhtä mieltä siitä, että TULA-uudistus on saanut aikaan positiivisen muutoksen tutkimusverkostoissa tehtävässä yhteistyössä. Tätä suurempi osuus vastaajista (24 %) on sitä mieltä, että TULA-uudistus on saanut aikaan negatiivisen muutoksen tutkimusverkostoissa tehtävässä yhteistyössä. Suurin osa vastaajista (58 %) katsoo, että mitään muutosta ei ole havaittavissa. Tarkasteltaessa yhteistyösuhteita yksityiskohtaisemmin, voidaan havaita, että myös tällöin nykytilanne nähdään vähintään kohtuullisena, mitä kuvastaa seuraavat vähintään kohtuullisena tilannetta pitävien osuudet: yksiköiden/tieteenalojen välinen yhteistyö (89 %), yhteistyö henkilöstöryhmien välillä (79 %), yhteistyö julkisen sektorin toimijoiden kanssa (77 %), yksityissektorin toimijoiden kanssa (84 %)

ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa (78 %). Kun arvioidaan TULA-uudistuksen vaikutusta tarkemmalla tasolla, johtopäätöksenä on, että vain harvat vastaajat arvioivat TULA-uudistuksen vaikuttaneen positiivisesti yhteistyöhön. Tätä kuvastaa seuraavat prosenttiosuudet vastaajista, jotka pitivät muutosta huonona tai arvioivat, että muutosta ei ole tapahtunut: yksiköiden/tieteenalojen välinen yhteistyö (78 %), yhteistyö henkilöstöryhmien välillä (89 %), yhteistyö julkisen sektorin toimijoiden kanssa (88 %), yksityissektorin toimijoiden kanssa (82 %) ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa (89 %).

Yhteistyö on tiivistynyt myös koskien opetusta. Osa arvioinnissa haastatelluista oli sitä mieltä, että tutkimuslaitosten ja yliopistojen välinen yhteistyö olisi syventynyt TULA-uudistuksesta riippumatta. Tutkimuslaitosten tutkijat ovat jo aiemmin toimineet opettajina esimerkiksi yliopistoissa eikä arviointiaineiston pohjalta voida tunnistaa TULA-uudistuksen erillisvaikutusta opetusyhteistyöhön. Haastatteluissa sanottiin jopa, ettei tutkimuslaitosten ole toimintaympäristössä tapahtuneiden budjettileikkausten jälkeen mahdollista tehdä tutkimusta ilman yhteistyötä yliopistojen kanssa. Toisaalta esille tuli näkökulma, että yhteistyön syventäminen voidaan kokea riskinä siten, että tutkimuslaitoksen saavuttama status voisi heikentyä.

Henkilöstökyselyn keskimääräisten tulosten lisäksi tarkasteltiin yhteistyötä tutkimusverkostoissa ristiintaulukointien kautta (kolme ryhmittelyä: vastaajan tarkastelunäkökulma TULA-uudistukseen, vastaajan organisaatio, vastaajan asema). Ristiintaulukoinnit eivät paljastaneet monia sellaisia eroavaisuuksia, joissa oltaisiin voimakkaasti eri mieltä jonkin tarkasteltavan asian suhteen. Esimerkkinä merkittävämmästä näkemyserosta on siinä, kuinka nykytilanteessa harjoitetaan suoraa, sisällöllistä yhteistyötä ministeriöiden/kunnan/muun julkisen sektorin toimijan kanssa (esim. neuvonanto, verkostot). Kun tarkastellaan ristiintaulukointia tarkastelunäkökulman TULA-uudistukseen – suhteen, ryhmässä VTT vastaajat näkivät yhteistyön korkeintaan kohtuullisena (keskiarvo 2,87) kun taas ryhmässä VN TEAS yhteistyö nähtiin nykytilanteessa hyvänä (keskiarvo 3,96).

Monitieteisen yhteistyön vahvistumisen käänköpuolena tutkimuksen katvealueita

Arviointiaineiston perusteella osaamista yhdistävät rakenteelliset muutokset ovat tuoneet mahdollisuuksia monitieteiselle yhteistyölle. Vastaavasti arvioinnin kyselyissä, haastatteluissa ja työpajassa nousi useita esimerkkejä siitä, minkälaisia aukkoja on viime vuosina syntynyt tutkimuslaitosten osaamisvalmiuksiin. Tämä on toteutunut osaamisen siirtona joko organisaation sisällä tai kokonaan tutkimuslaitosten ulkopuolelle.

On esimerkkejä siitä, että välittömästi TULA-uudistuksen jälkeen tapahtuneiden budjettileikkausten yhteydessä on menetetty tutkimusaloja tutkimuslaitoksissa tekemien poisvalintojen seurauksena. Osa tutkijoista on siirtynyt tutkimuksen ulkopuolelle esimerkiksi elinkeinoelämän palvelukseen tai esimerkiksi kokonainen tutkimusryhmä on siirtynyt Suomessa toiseen organisaatioon kuten ammattikorkeakouluun ja ulkomaille. Lisäksi osa tutkimusaloista on voinut jäädä esimerkiksi TULA-uudistuksen uusien rahoitusmuotojen (VN TEAS, STN) teemojen ulkopuolelle.

Seuraavassa on esitetty muutamia arviointiaineistossa esille tulleita esimerkkejä tutkimuksen katvealueista. Esimerkiksi Säteilyturvan tutkimus on loppunut lähes kokonaan sen jälkeen STUKissa ei enää tehdä tutkimusta. Toistaiseksi ei ole tietoa siitä, että STUK International Oy olisi korvannut tutkimukseen jäänyttä aukkoa. Vuoden 2016 lopulla perustetun valtionyhtiö STUK International Oy:n tehtävänä on tarjota ydinenergian ja säteilyn käytön turvallisuutta koskevia asiantuntijapalveluita sekä harjoittaa niihin liittyvää T&K-toimintaa.

Toksikologia mainittiin esimerkkinä useassa eri tutkimuslaitoksessa (THL, TTL ja Tukes) alajetusta tutkimusalasta. THL:n osalta katvealueina tulivat esille myös esimerkiksi rekisteripohjainen tutkimus ja systeemibiologia, jonka tutkimusryhmä siirtyi THL:stä Ruotsiin. THL:ssä painotus on muuttunut tutkimuksesta aiempaa enemmän viranomaistehtäviin, joita on tullut lisää sote-uudistuksen takia. TTL:n sisäilmatutkimuksen ryhmän siirtyi 2016 osaksi Turun ammattikorkeakoulua. TTL:ssä nanoturvallisuuden tutkimus jatkuu osana Altistuminen työssä teema-aluetta, mutta osaamista on siirtynyt tutkimuslaitoksen ulkopuolelle.

Arvioinnin kyselyissä, haastattelussa ja työpajassa TULA-uudistusta kohtaan kohdistui kritiikkiä siitä, ettei uudistuksessa otettu riittävästi huomioon, millaisia viranomaistehtäviä kuuluu myös tutkimuslaitoksille. Edellä mainittujen muutosten vaikutukset tulevaisuuden osaamisvalmiuksiin ja yhteiskunnalliseen relevanssiin näkyvät kauaskantoisesti.

Uhkaksi koettiin tutkimuksen ja viranomaistehtävien liiallinen eriyttäminen toisistaan. Esimerkiksi Evirassa kansainvälistä tutkimusyhteistyötä pidetään myös viranomaistyön edellytyksenä, jotta on mahdollisuus pysyä ajan tasalla analysoinnissa ja seurannoissa. Arviointiaineiston perusteella TULA-uudistuksessa ei otettu riittävästi huomioon tutkimuslaitosten monipuolista roolia tutkimus- ja viranomaistyössä. Tutkimustyö ja viranomaistehtävät luovat puolin ja toisin tietopohjaa.

Arvioinnin aikana tehdyissä haastatteluissa ja kyselyssä palautetta tuli tutkimuksen pitkäjänteisyyden heikkenemisestä. Usein toistui, että tutkimus on aiempaa lyhytjänteisempää ja että tutkimuksen strateginen suunnitteleminen on vaikeampaa tilanteessa, jossa tutkimus aiempaa riippuvaisempi ulkopuolisesta hankerahoituksesta. Kritiikkiä tuli paljon siitä, että kiristynyt kilpailu rahoituksesta on johtanut siihen, että tutkimusrahoituksen hakeminen vie liikaa tutkijoiden resursseja. Rahoituksen pirstaloituminen on johtanut siihen, että pitkäjänteistä tutkimusta on aiempaa vähemmän. Jos rahoitus on saatavilla vain vuodeksi, tämä voi johtaa siihen, ettei sellaista tutkimusta, jossa tulokset voidaan saavuttaa useamman vuoden kuluessa, voida lainkaan aloittaa.

Tutkimuslaitosten henkilöstölle osoitetussa kyselyssä vastaajat olivat jokseenkin eri mieltä siitä, että tutkimustyötä voi tehdä suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti, ja että uudistus helpotti oman työn tekemistä. Näitä havaintoja tukevat myös haastattelut, joissa pohdittiin, onko tutkimuksen rahoituksen ja tekemisen aikasyklin lyhentäminen laskenut tutkijoiden kunnianhimoa.

Luke

Haastatteluissa TULA-uudistuksen toimenpiteenä syntyneen Luken myönteisenä vaikutuksena pidettiin monitieteellisuuden vahvistumista ja kunnianhimon tason nousua. Luke nostettiinkin esille hyvänä esimerkkinä uudesta tutkimuslaitoksesta, josta on tullut merkittävä toimija. Luken organisaatiossa on neljä tutkimusyksikköä eli Luonnonvarat, Tuotantojärjestelmät, Biotalous ja ympäristö sekä Tilastopalvelut, joiden osaamista hyödynnetään monitieteellisissä tutkimusohjelmissa ja viranomaistehtävissä. Tutkimusohjelmien teemoiksi on valittu Pohjoinen vihreä biotalous, Innovatiivinen ruokajärjestelmä, Sininen biotalous ja Kestävä luonnonvaratalous yhteiskunnassa. Luke on vahvistanut entisestään monitieteistä TKI-toimintaa sekä opetusyhteistyötä myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa eri puolilla Suomea⁴³.

⁴³ Ks. esim. <https://www.luke.fi/uutiset/luke-rakentaa-metsabiotalouden-nayteikkunaa/>; <https://www.luke.fi/uutiset/luke-xamk-ja-savonlinnan-kaupunki-yhteistyohon-metsabiotaloudessa/>; <https://www.luke.fi/uutiset/luonnonvarakeskus-seinajoen-ammattikorkeakoulu-syventavat-yhteistyotaan-sopimuksella/>; <https://www.luke.fi/projekti/dbl/>

Haastatteluissa TULA-uudistuksen yhtenä ennakoimattomana piirteenä pidettiin vahvistunutta yhteistyötä korkeakoulujen kanssa.

Luken alueellisten toimipisteiden vähentäminen on johtanut henkilöstön irtisanomisiin ja vaihtuvuuteen. Alueellisten toimipisteiden ja laboratorioiden vähentämisellä on ollut vaikutusta edelleen lakisääteisiin viranomaistehtäviin ja tutkimukseen. Vuosikymmenien aikana kerätyt ainutlaatuiset aikasarjat ovat usein kuuluneet viranomaistehtäviin. Tällaiset tietovarannot luovat pohjaa myös osaamisvalmiuksille esimerkiksi metsänkasvatuksessa ja -hoidossa. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja metsäekosysteemin tutkiminen edellyttävät pitkiä aikasarjoja vuosikymmenien ajalta. Haastatteluissa ja kyselyssä oli huolta siitä, että esimerkiksi metsän, muiden luonnonvarojen ja ympäristön tutkimuksessa pitkät seurannat ja pitkäaikaiskokeet ovat vähentyneet ellei osaa ole lopetettu kokonaan.

Tutkimuslaitosten yhdistäminen Helsingin yliopistoon

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin osalta haastatteluissa ja kyselyssä tuli ristiriitaista palautetta uudistuksen vaikutuksesta osaamisvalmiuksiin. Osa koki, että tutkimuksen edellytykset ovat parantuneet ja osa taas, että ovat heikentyneet opetusvelvollisuuksien vuoksi. Toisaalta todettiin, uudistuksen myötä kriminologian opetuksen ja tutkimuksen välinen yhteys on aiempaa tiiviimpi, mikä voi osaltaan vahvistaa osaamis pohjaa tulevaisuudessa. Krimon sijoituttua yliopistoon viranomaistehtävien rooli on ollut epäselvä. Koettiin, ettei lakisääteisiä viranomaistehtäviä noteerata yliopistossa. Mielenkiintoinen havainto oli, että rekrytointi Krimoon on ollut aiempaa vaikeampaa, millä voi myös olla merkitystä osaamisvalmiuksille tulevaisuudessa.

Kuluttajatutkimuskeskus. Haastatteluissa ja kyselyssä esitettiin huoli siitä, että kuluttajatutkimus on uudessa ympäristössä aiempaa heikommin hyödynnettävissä yhteiskunnan tarpeisiin. Kuluttajatutkimuskeskus poikkeaa kuitenkin em. Krimosta siinä, ettei sillä ole viranomais-tehtäviä. Esimerkiksi kyselyssä tuli kritiikkiä siitä, ettei yhteys toimi yhdistymisen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriöön.

VTT Oy yhtiöittäminen

VTT:n yhtiöittämisellä ei arviointiaineiston perusteella ole ollut suoria vaikutuksia osaamisvalmiuksiin. Mittatekniikan keskuksen (MIKES) yhdistyminen VTT:hen onnistui hyvin. MIKES oli jo aiemmin ollut VTT:ssä ja palasi takaisin. TULA leikkasi VTT:n budjettirahoituksesta noin neljäosan, mikä oli merkittävänä syynä henkilöstön vähenemiseen noin kolmanneksella. Lisäksi TULA-uudistuksesta riippumatta Tekesin sekä myöhemmin Business Finlandin rahoitusvaltuuksien väheneminen ja EU:n vastinrahan väheneminen ovat heikentäneet VTT:n kykyä tuottaa tutkimus- ja innovaatiopalveluita.

Kyselyn ja haastattelujen perusteella VTT:n edellytykset tutkimuksen ja yritysten väliselle yhteistyölle ovat heikentyneet esimerkiksi VTT:n veloittaman tuntihinnan nousun vuoksi. Kritiikkiä tuli siitä, että yleiskustannuskertoimeen vaikuttavat VTT:n ylläpitämien tutkimusinfrastruktuurien korkeat kulut. Lisäksi todettiin, että kotimaisen vastinrahan puuttuessa VTT:n rooli ja kyky toimia eurooppalaisissa verkostoissa ja rahoitusohjelmissä on heikentynyt. Kyselyssä todettiin myös, että rekrytointi VTT:lle on aiempaa vaikeampaa, millä voi olla merkitystä tulevaisuuden osaamisvalmiuksille. Rekrytointeihin ja osaajien houkutteluun vaikuttavat kuitenkin monet tekijät. On huomattava, että juuri yhtiöittäminen ei ole niin merkittävä tekijä kuin mitä on esimerkiksi talouden suhdannevaihtelut.

Yhteenliittymät SOTERKO, Lynet ja Tulanet

Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymä (Lynet), Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymä (SOTERKO) ja Tutkimuslaitosten johtajien neuvosto (TUNE) yhdistyivät vuonna 2017 tutkimuslaitosten yhteenliittymä Tulanetiksi. Tutkimuslaitosten keskinäinen yhteistyö on vahvistunut Tulanetissa kun esimerkiksi on saavutettu yhteistyössä parempi ymmärrys monitieteisen tutkimuksen tarpeista.

Tekesin rahoitus

Tekesin (nykyisin Business Finlandin) osalta TULA-uudistuksen mukaiset leikkaukset (noin 10 milj. euroa) eivät ole olleet kriittisiä suhteessa Tekesin muihin leikkauksiin. Arvioinnin kyselyssä ja haastatteluissa saatiin palautetta siitä, että Tekesin ja Business Finlandin muut viime vuosien rahoitusleikkaukset ovat vaikuttaneet huomattavasti elinkeinoelämän ja tutkimuslaitosten kuten esimerkiksi VTT:n väliseen tutkimusyhteistyöhön. TULA-uudistus ei painottunut yritysyhteistyön vahvistamiseen. Tästä huolimatta arvioinnin haastatteluissa ja kyselyissä tuli kritiikkiä siitä, miten heikosti TULA-uudistus on kytketty liiketoimintaekosysteemien edistämiseen.

Tutkimuksen hyödyntäminen ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

TULA-uudistuksen myötä tutkijoiden yhteiskunnallinen vuorovaikutus on kasvanut erityisesti julkissektorin kanssa. Vuorovaikutus on kuitenkin pitkälti lyhytjänteistä ja hankesidonnaista. Rakentava vuoropuhelu on yleisesti ottaen parantunut ja keinoja vuorovaikutukseen on tullut lisää. Vuorovaikutuksen vaikuttavuus edellyttää kuitenkin, että yhteistyö syntyy aidosta tiedon tuotantoon perustuvasta tarpeesta. Toiminnan kasvava nopeatempoisuus lisäksi syö osin niitä hyötyjä, joita vuorovaikutuksen korostamisella on pyritty saamaan aikaan. Tämä johtuu pääosin siitä, että hankkeistumisen myötä ja vuorovaikutustoiminnan vaatimus hankkeen koko elinkaaren ajan heikentää laadukkaan tutkimustiedon tuottamisen edellytyksiä. On kuitenkin huomionarvoista, että tutkimuslaitoksilla on ollut hyvää yhteistyötä moninaisten tahojen kanssa myös ennen TULA-uudistusta. Nyt tapahtuneet muutokset koskevatkin määrää enemmän muotoa, jolla yhteistyötä tehdään. Muutos tapahtuu viiveellä, kun yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja yhteisluomisen tavat hakevat vielä muotoaan. Tutkimushankkeiden näkyvyys on yleisesti ottaen parantunut. Esimerkiksi tutkimuslaitosten yleistajuisten artikkelien kuten sanomalehtiartikkelien kokonaismäärä oli vuonna 2014 166 kpl, v. 2015 329 kpl, v. 2016 294 kpl ja v. 2017 260 kpl⁴⁴.

Kun tarkastellaan henkilöstökyselyn tuloksia tutkimuksen hyödyntämiseen ja ministeriöille suoritettuihin viranomaistehtäviin liittyen voidaan pääpiirteissään todeta, että tässä aihealueessa nykytilanne (2018) arvioidaan varsin kohtuulliseksi, mutta TULA-uudistuksella ei nähdä olleen vaikutusta tilanteen muuttumiseen. Yleisellä tasolla nykytilanteessa nähdään, että tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoittelu sisältyy laitoksen tutkimustyöhön (79 % samaa mieltä), että tutkimuslaitoksessa on yhteistyötä tutkimustiedon hyödyntäjien kanssa (72 %) ja että yhteistyö on vähintään kohtuullista (90 %). Lisäksi nähdään, että tutkimustietoa työstetään yhteiskunnallisten hyödyntäjien kannalta relevanttiin muotoon vähintään kohtuullisesti (84 %).

⁴⁴ <https://vipunen.fi/fi-fi/layouts/15/xlviewer.aspx?id=fi-fi/Raportit/Korkeakoulutus%20ja%20TK-toiminta%20-%20julkaisut%20A-E%20-%20julkaisut%20tyyppi.xlsb>

Heikoimmin nykytilanteessa arvioidaan olevan tutkimustiedon hyödyntämisen prosessien tilanne yhteiskunnallisten kumppanien keskuudessa. Nykytilannetta vain 17 % arvioi hyväksi, kun taas 37 % arvioi tilanteen huonoksi.

Kun arvioidaan TULA-uudistuksen vaikutusta tutkimustiedon hyödyntämisessä, johtopäätöksenä on, että vain harvat vastaajat arvioivat TULA-uudistuksen vaikututtaneen positiivisesti tutkimustiedon hyödyntämiseen. Tätä kuvastaa seuraavat prosenttiosuudet vastaajista, jotka pitävät muutosta huonona tai arvioivat, että muutosta ei ole tapahtunut: yhteistyö tutkimustiedon hyödyntäjien kanssa (74%), tutkimustiedon muokkaaminen yhteiskunnallisten hyödyntäjien kannalta relevanttiin muotoon (78%) ja tutkimustiedon hyödyntämisen prosessien selkeys (91%). Yhteistyö tutkimuslaitosten välillä sekä yhteiskunnallisten sidosryhmien kanssa on kärsinyt rahoitusleikkauksista johtuvien henkilöstön vähentämisen vuoksi. Asiantuntijuutta on poistunut, kun senioritutkijoita on vaihdettu tutkijaiältään nuorempiin. Tutkimuslaitosten toiminnallinen kapasiteetti on muutoksen vuoksi heikentynyt, mikä heijastuu myös yhteistyöhön.

Henkilöstökyselyn vastaukset hajaantuivat sen suhteen, onko TULA-uudistus tuonut uusia tutkimustyön käytäntöjä ja ovatko tutkimuslaitoksen työskentelytavat monipuolistuneet. Vastaukset eivät vaihdelleet vastaajan organisaation tai aseman mukaan lukuun ottamatta eroa tutkimuslaitosten ja ammattikorkeakoulun vastaajien välillä. Tutkimuslaitoksissa työskentelevät tutkijat olivat sitä mieltä, että toimintatavat eivät juuri monipuolistuneet kun taas ammattikorkeakouluissa työskentelevien mielestä toimintatavat ovat monipuolistuneet jonkun verran.

Erityisesti TULA-uudistuksen toimenpiteenä syntyneet rahoitusmuodot VN TEAS ja STN ovat tuoneet vuoropuhelua koskevien toimintatapojen muutokset näkyväksi. Arvioinnin haastattelujen ja työpajan perusteella VNTEAS- ja STN-rahoituksen myönteisenä vaikutuksena pidettiin sitä, että tutkijoiden ja päätöksenteon välinen vuoropuhelu on parantunut. Molemmissa rahoitusmuodoissa on edellytetty tutkimustulosten viestintää populaarissa muodossa (ns. Policy Brief) päätöksenteon tueksi. Lisäksi eri hallinnonalat ovat olleet edustettuna myös VN TEAS-hankkeiden ohjausryhmissä, mikä on antanut myös puitteet vuoropuhelulle. Tämä on edistänyt ajattelutavan muuttumista myönteisemmäksi, että tutkimusta halutaan käyttää päätöksenteon strategisena resurssina.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus

TULA-uudistuksen toimenpiteet, etenkin uudet rahoitusmuodot STN ja VN TEAS, ovat edesauttaneet päätavoitteen mukaisesti tutkimuksen toimimista yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina.

- TULA-uudistuksen toimeenpanoon ja tuloksiin ovat vaikuttaneet vahvasti toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset kuten kansallisen tutkimus- ja innovaatorahoituksen muutokset sekä menestymisen paineet kansainvälisessä kilpaillussa tutkimusrahoituksessa. Samanaikaisesti tapahtuneet tutkimuslaitosten merkittävät perusrahoituksen leikkaukset ovat vastavuoroisesti merkittävästi heikentäneet tutkimuksen tekemisen edellytyksiä.

TULA-uudistus ei saavuttanut tavoitettaan turvata ja vahvistaa tutkimuslaitosten strategista ohjausta valtioneuvoston tasolla.

- Uudistuksen oleellisena ongelmana on ollut, ettei millään taholla ole ollut vastuuta kokonaiskuvan muodostamisesta eikä toimijoilla ole yhtenäistä käsitystä siitä, mikä on TULA-uudistuksen toteutuksen strateginen taso. Kokonaisvastuu uudistuksesta on ollut valtioneuvostolla, mutta uudistuksen strateginen taso ei tukenut uusien tutkimusjärjestelmän toimintatapojen kehitystä. Strategisen tahtotilan ja toteuttamisen välille jäi kuilu. Tavoitteena oli esimerkiksi rikkoa hallinnonalojen välisiä raja-aitoja, mutta toteutus jäi hallinnonaloille osittain ”siiloihin”. Tämä on koko Suomen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmää koskeva epäkohta eikä koske ainoastaan TULA-uudistusta.

TULA-uudistus ei ole ollut operatiiviselta toteutustavaltaan yhtenäinen uudistus eikä toimenpiteiden mahdollisia keskinäisiä synergioita ole voitu täysimääräisesti hyödyntää.

- TULA-uudistus muodostui joukosta eri tyyppisiä ja eri tavalla toteutettuja toimenpiteitä. Tavoitteet oli asetettu ”ylhäältä-alas”- toteutusstrategian mukaisesti, jolloin tavoitella toimenpiteiden osalta on olemassa. Keinot niiden saavuttamiseksi määräytyivät kuitenkin pitkälti ”alhaalta – ylös” alan uusina käytänteinä, tieteiden välisinä tutkimuskonsortioina ja toimijalähtöisinä tutkimusrahoituksen ongelmien ratkaisuna.
- Tutkimustyön edellytykset ja jatkuvuus ovat kuitenkin heikentyneet kun kilpaillun tutkimusrahoituksen osuus on kasvanut ja työn tekeminen on pirstaloitunut.

TULA-uudistuksen ohjaus ja seuranta on myös ollut puutteellista

- TULA-uudistuksessa ei tehty riittävää lähtötilan kartoitusta, keskeisten indikaattoreiden yhtenäistä seurantaa eikä uudistukselle asetettu riittävästi uudistusta ohjaavia välitavoitteita. TULA-uudistuksen toimeenpanovaiheen suorista ja välillisistä kustannuksista ei ole yhteismitallista tietoa. Uudistuksen toimeenpanon kaikkia kustannuksia ei ole seurattu missään TULA-uudistuksen toimenpiteessä tai kohdeorganisaatiossa. Näitä transaktiokustannuksia ei ole käsitelty kattavasti osana tulosohtausta, jolloin uudistuksen erillisvaikutusta on vaikea erottaa muusta kehityksestä.

6.2 Rakenteelliset uudistukset

Institutionaalisella tasolla tehdyt uudistukset, kuten tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen ja Tulanet-verkosto, ovat edistäneet tavoiteltua monitieteistä yhteistyötä.

- Tavoitteeksi oli asetettu, että tutkimuslaitokset kootaan aihepiireittäin aiempaa suuremmiksi ja vahvemmiksi ottaen huomioon toiminnan laadun kehittämisedellytykset. Krimo ja KTK ovat esimerkkejä yhteistyön syventymisestä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen välillä. Yhteensulauttamisen tuloksena syntyneessä Luken organisaatiossa on toteutettu läpileikkaavia monitieteisiä ohjelmia.

TULA-uudistuksessa keskityttiin institutionaalsiin rakenteisiin, kun taas eri toimijoiden strategiaan ja operatiivisiin toimintamalleihin kiinnitettiin vähemmän huomiota.

- Toimintoja ylläpitävät rakenteet vaikuttavat tutkimustoiminnan suuntaamiseen, laatuun tai tulosten hyödyntämiseen epätydyttävästi. Samanlaista tutkimustoimintaa voidaan toteuttaa erilaisissa organisaatioissa. Organisaation rakenne ei määrittele strategiaa eikä strategisia valintoja toimintamallien kehittämiseksi.
- Ylhäältä johdettu toimintatapa valtioneuvoston päätöksellä ei ole toiminut ongelmitta rakenteellisissa uudistuksissa. Operationaalisella tasolla toimintatapojen uudistukset edistyivät odotettua hitaammin, koska toimijat joutuivat tulkitsemaan tavoitetilaa uudistuksen toimeenpanon aikana.

Uudistusten toimeenpano ei ole aiheuttanut kohtuuttoman suuria hallinnollisia tai välillisiä kuluja.

- Kustannustehokkuuden kannalta käynnissä olleiden tutkimusprojektien keskeytykset, työtehtävien tekemisen estymiset tai muut ennakoimattomat vaikutukset ovat pysyneet hallittavina.

6.3 Tutkimusrahoitusta koskevat uudistukset

TULA saavutti tavoitteensa kohdentaa rahoitusta vahvistamaan tutkimuksen relevanssia, kysyntälähtöisyyttä ja monitieteisyyttä.

- VN TEAS -toiminnan sekä STN:n perustamisen myötä rahoitusta on suunnattu yhä enemmän suuriin monitieteisiin kokonaisuuksiin ja yhteiskunnallisesti merkittäviin teemoihin. Monitieteinen yhteistyö on kehittynyt ja uusia verkostoja on muodostunut. Toimintatavat ovat muuttuneet ja etenkin tutkimuslaitosten ja yliopistojen välinen yhteistyö tullut näkyvämmäksi.
- Uusien rahoitusmuotojen tähänastiset temaattiset painotukset ovat ensimmäisten toteutusvuosien aikana rajanneet osan tutkimusaloista uusien rahoitusmuotojen ulkopuolelle.

- Tavoite, että kansallinen vastinrahoitus EU-hankkeisiin sisällytetään samaan kokonaisuuteen, on toteutunut vain tiettyjen alojen osalta. Esimerkiksi STN voi myöntää rahoitusta kansalliseksi vastinrahoitukseksi tällä hetkellä H2020-ohjelman yhteiskunnalliset haasteet -pilarista rahoitusta saaneille hankkeille, ei kaikille uudistuksen kohderyhmien tutkimusaloille.

Yhteisten tietotarpeiden tunnistaminen on kehittynyt ministeriöissä, kun taas arvioinnin haastatteluaineiston perusteella tiedon hyödyntämistä poliittisen päätöksenteon prosesseissa ei ole tavoitteellisesti kehitetty samassa tahdissa.

- VN TEAS -hankkeiden valmistelu ja ohjaus on vahvistanut ministeriöiden välistä yhteistyötä. Ministeriöiden sisäiset, vanhat prosessit elävät kuitenkin yhä uusien toimintatapojen rinnalla, eikä TULA-arviointi ole vaikuttanut näiden kehitykseen.
- Uusissa VN TEAS- ja STN-rahoitusmuodoissa edellytetään vuorovaikutus- ja viestintäsuunnitelmaa rahoituksen hakijoilta, mutta ei vastaavasti ole rakennettu sisäisiä prosesseja tiedon hyödyntämiseen poliittisessa päätöksenteossa ja sen valmistelussa. On tarvetta määrittää ministeriöihin prosesseja ja kannustimia tutkimustiedon systemaattiselle hyödyntämiselle, sekä menetelmiä seurata tutkimustiedon vaikuttavuutta evidenssipohjaisessa päätöksenteossa.

6.4 Vaikuttavuus ja vaikutukset tulevaisuuden tutkimus- ja osaamisvalmiuksiin

STN-rahoituksessa monialaiset tietotarpeet ovat tulleet aiempaa ennakoitavammiksi ja avoimemmiksi.

- STN on onnistunut siinä, että laajojen teemojen määrittelemineen on avointa ja osallistavaa.

Jos VN TEAS-rahoituksen hakijoiksi halutaan houkutella nykyistä enemmän yliopistotutkijoita, tulisi tasapainottaa akateemisen tutkimuksen meritoitumisen mahdollisuudet ja eritahtiset tietotarpeet toimivaksi kokonaisuudeksi.

- Nykyisessä muodossaan VN TEAS ei ole riittävän houkutteleva yliopistotutkijoille. Eri-tyisesti nopeatempoisissa hankkeissa ei ole esimerkiksi mahdollista kerätä tieteelliseen tutkimukseen sopivaa aineistoa. Yliopistotutkijoilla ei ole VN TEAS:in näkökulmasta riittävää mahdollisuutta kiinnittyä selvitys- ja kehityshankkeisiin nopealla varoitusajalla.
- Akateemisella tutkijanuralla tieteellinen julkaiseminen on ensisijainen tapa meritoitua eikä rahoitusmuoto tue nykyisellään tätä.

TULA-uudistuksen erillisvaikutusta tutkimuksen laatuun on vaikea tunnistaa toimintaympäristössä tapahtuneiden huomattavien muutosten kuten tutkimuslaitosten budjet-tirahoituksen leikkausten vuoksi.

- Ei ole evidenssiä siitä, että TULA-uudistus kokonaisuutena olisi vaikuttanut tutkimuslaitosten tutkimuksen tieteelliseen laatuun. On huomattava, että käytettävissä olevat julkaisujen tilastotiedot kertovat myös jo ennen TULA-uudistuksen toimeenpanoa tehdystä tutkimuksesta. Tutkimuslaitosten julkaisujen kokonaismäärä kasvoi vuosien 2013-2016 välillä, mihin on syynä tutkimuslaitosten kansainvälisten yhteisjulkaisujen kokonaismäärän nousu. Vuosien 2016-2017 julkaisujen määrä laski.

TULA-uudistus on kokonaisuutena laajentanut osaamisvalmiuksia yhteiskunnan kannalta relevantissa tutkimuksessa.

- TULA-uudistus on osaltaan vaikuttanut siihen, että päätöksentekoa tukeva tieto suurten yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi on vahvistunut. On esimerkkejä siitä, että monitieteinen tutkimus on uusien rahoitusinstrumenttien myötä lisääntynyt ja tieteen ja organisaatioiden rajat ylittävät tutkimusverkostot ovat moninaistuneet. Samalla monitieteiseen tutkimukseen liittyvä osaaminen on vahvistunut.
- Sekä VN TEAS että STN ovat erilaisina instrumentteina myötävaikuttaneet aihepiirien tutkijakentän laajenemiseen ja ohjanneet tutkimustoimintaa monitieteisiin konsortioihin.

TULA-uudistuksessa ei otettu riittävästi huomioon tutkimuslaitosten monipuolista roolia viranomaistoiminnassa ja pitkäjänteistä tiedontuotantoa.

- Osaamisvalmiuksiin on syntynyt aukkoja tutkimuksen poisvalintojen takia. TULA-uudistus ei ole onnistunut turvaamaan tutkimuslaitosten pitkällä ajalla keräämää tietovarantoa, kuten usein viranomaistehtävinä keräämiä pitkiä aikasarjoja, minkä vuoksi viranomaistehtävien jatkuvuus on heikentynyt. Tutkimustyö ja viranomaistehtävät luovat osaltaan pohjaa tulevaisuuden tutkimus- ja osaamisvalmiuksille. Jatkossa on tarvetta kiinnittää huomiota sekä kriittisen massan turvaamiseen tutkimuksessa että viranomaistehtävinä luotavaan pohjaan osaamisvalmiuksille.

7. SUOSITUKSET

Suosituksia on laadittu arviointiaineiston synteessin ja johtopäätösten pohjalta. Arvioinnin perusteella tutkimuskentässä ei ole tarvetta uusille mittaville rakenteellisille muutoksille, vaan suositukset on annettu nykyisen järjestelmän edelleen kehittämiseksi.

7.1 Strateginen taso

Strategisen tason suositukset koskevat valtioneuvostoa, ministeriöitä ja tutkimus- ja innovaatio-rahituksen organisaatioita.

- Kansallisen tason uudistuksissa tulisi niiden kompleksisuudesta ja haastavuudesta huolimatta rohkeasti pyrkiä tavoitteiden konkretisointiin ja operationalisointiin. Kohderyhmät tulisi osallistaa tavoitteiden määrittelyyn. Tämä parantaisi sitoutumista ja tukisi toimenpiteiden jalkautusta.
- Uusien rakenteellisten uudistusten tulisi jatkossa perustua selkeään lähtötilan analyysiin ja yhtenäiseen tietopohjaan. Uudistuksen tarve tulisi ensin todentaa. Tämä tukisi uudistusten toimeenpanoa, seurantaa ja vaikuttavuuden arviointia jatkossa, ja parantaisi uudistuksen johtamisen edellytyksiä strategisella tasolla.
- Valtion tutkimusrahoituksen strategista kokonaiskuvaa tulee selkiyttää määrittelemällä taho, jolla on vastuu ja johtajuus strategisista tavoitteista. Tavoitteiden tulisi olla osa ministeriöiden tutkimuslaitosten tulosohtajusta ja seurantaa. Täten vahvistettaisiin pitkäjänteisyyttä tutkimusrahoituksen suunnittelussa ja valmistelussa.
- Strategisena tavoitteena tulee olla kansainvälisesti korkeatasoinen tutkimus ja kansainvälisen kilpailtavan rahoituksen määrän lisääminen. Tällä on vaikutusta paitsi kansalliseen tutkimusrahoitukseen, myös tutkimusjärjestelmän dynaamisuuteen.
- Kansallisen vastinrahoituksen määrä ja kohdentuminen tulisi ottaa aiempaa paremmin huomioon, jotta tutkimusorganisaatiot voivat tulevaisuudessa lisätä kansainvälisen rahoituksen määrää. Esimerkiksi STN voi myöntää rahoitusta kansalliseksi vastinrahoitukseksi Horisontti 2020 -ohjelman Yhteiskunnalliset haasteet -pilarista rahoitusta saaneisiin hankkeisiin, mikä tällä hetkellä sulkee monia TULA-uudistuksen kohderyhmien näkökulmasta relevantteja tutkimusaloja ko. vastinrahoituksen ulkopuolelle.
- Tutkimuslaitosten ohjauksessa tulee kiinnittää huomiota sekä tutkimuksen laatuun että viranomaistehtäviin, jotka molemmat luovat pohjaa tulevaisuuden tutkimus- ja osaamisvalmiuksille.
- Tietojohtamista tulee parantaa ministeriöissä kehittämällä järjestelmällisiä ja läpinäkyvämpiä prosesseja tutkimustiedon hyödyntämiseksi poliittisessa päätöksenteossa. Tässä voidaan hyödyntää aiempaa enemmän sähköistä tiedonhallintaa.

- Laitosten tulosohjauksen käytäntöjä tulisi yhdenmukaistaa siten, että tutkimuslaitoksia ohjaavissa ministeriössä olisi riittäviä ja kattavia seurantatietoja hallinnonalan tutkimuslaitoksessa tehtävästä tutkimuksesta. Nämä tiedot voisivat olla laajemmin muiden ministeriöiden hyödynnettävissä synergioiden tunnistamisen edistämiseksi.

7.2 Toimenpiteiden jatkumiseen liittyviä suosituksia

Yhteenliittymät

- TULA-uudistuksen aikaansaamien verkostomaisten yhteistyörakenteiden (Tulanet ja KOTUMOn tyyppinen ministeriöiden yhteistyö) tulee jäädä pysyväksi käytännöksi.

VN TEAS

- Tietotarvekuvausten määrittelytapoja tulisi kehittää, jotta ne palvelevat todellista tarvetta niin ajallisesti, toiminnallisesti kuin laadullisestikin. VN TEAS-tutkimusteemojen valinnassa tulee kiinnittää huomiota mm. siihen, millaisella prosessilla tietotarve muodostetaan ja miten tiedon muoto määritellään (selvitys, arviointi, tieteellinen tutkimus). VN TEAS-tietotarpeiden ei tulisi olla sellaisia kapeasti määritettyjä operatiivisia tehtäviä, jotka voitaisiin toteuttaa myös viranomaistehtävinä.
- Vastaavasti hankkeiden valinnassa huomiota tulisi kiinnittää siihen, miten päätökset perustellaan, jotta hakijoiden osaaminen paranisi ja motivaatio hakea rahoitusta uudelleen pysyisi hyvällä tasolla.
- Tutkimustiedon systemaattista hyödyntämistä poliittisen päätöksenteon prosesseissa tulee edelleen kehittää, esim. lainvalmistelussa ja hallinnon kehittämisessä.

STN

- Kansainvälistymistä tulee vahvistaa esimerkiksi kannustamalla tutkimusryhmiä kiinnittämään jäsenikseen myös kansainvälisiä tutkijoita. Näin tutkimusryhmien kapasiteetti vahvistuisi esim. kansainvälisesti kilpailtua rahoitusta silmällä pitäen ja rahoitetut hankkeet voisivat jatkua kansainvälisinä tutkimuksina.

LIITE 1. TOIMENPIDEKUVAUKSET

Liitteessä on kuvattu lyhyesti uudistuksen toimenpiteiden toteutus. Kuvaus kattaa vain toimenpiteiden toteutuksen eikä tässä kuvata päätöksiä ja muutoksia, joita esimerkiksi tutkimuslaitokset ovat itse tehneet myöhemmin toimenpiteiden toteutuksen jälkeen tai suorana seurauksena.

Luonnonvarakeskuksen ja Paikkatietokeskuksen perustamisen sekä VTT:n yhtiöittäminen

Periaatepäätöksessä kaikissa tutkimuslaitosten yhteen sulauttamisen toimenpiteissä tavoiteltuja vaikutuksia olivat:

- 1) vahvistaa toiminnallista ja taloudellista perustaa
- 2) lisätä tutkimuslaitosten toimintaedellytyksiä ja vahvistaa tutkimuksen monitieteisyyttä ja tieteidenvälisyyttä
- 3) vahvistaa tutkimuksen infrastruktuurien kokoamis-, investointi- ja hallintaedellytyksiä
- 4) synnyttää vahvempia monitieteisiä tutkimusorganisaatioita, jotka pystyvät kilpailemaan rahoituksesta menestyksellisesti muiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten kanssa
- 5) tuottaa tutkimukseen ja havaintoihin perustuvia palveluja integroituina viranomaisille ja muille palvelujen käyttäjille

Periaatepäätöksen mukaan tutkimuslaitokset ja niiden osat sulautetaan vuonna 2015 yhteen suuremmiksi tutkimuslaitoskokonaisuuksiksi ja kunkin laitoksen perustamishankkeeseen määritellään vastuuministeriö, joka vastaa projektisuunnitelman valmistelusta yhteistyössä muiden osapuolten kanssa. Vastuuministeriö:

- asettaa strategisen ohjausryhmän ja muut tarvittavat työryhmät linjaamaan ja päättämään keskeiset uuden laitoksen strategiaperustaa, rakennetta ja johtamisjärjestelmää sekä johdon ja henkilöstön valintaprosessia koskevat asiat.
- vastaa tarvittavasta lainsäädäntö- ja talousarviovalmistelusta.

toimii yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa valtioneuvoston yhteisten tavoitteiden asettamiseksi tutkimuslaitokselle.

Luonnonvarakeskuksen perustaminen

Luonnonvarakeskuksen perustamishanke oli historiallisesti merkittävä julkisen sektorin fuusiohanke, jossa yhdistettiin neljä rakenteeltaan ja toimintakulttuuriltaan erilaista organisaatiota, joiden yhteenlaskettu henkilötöyövuosien määrä oli 1769 ja vuosibudjetti noin 144 milj.

euroa vuonna 2012 ja jotka toimivat liki 40 paikkakunnalla. Fuusion tuloksena syntyi Suomen toiseksi suurin tutkimuslaitos.⁴⁵

Luonnonvarakeskus perustettiin yhdistämällä maa- ja metsätalousministeriön (MMM) hallinnonalan tutkimuslaitokset Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), Metsäntutkimuslaitos (Metla), Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL) sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tiken tilastotehtävät. Luonnonvarakeskuksen perustamista edelsi MMM:n ennakoiva toiminta tutkimuslaitostensa toiminnan kehittämiseksi.

- Maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaojan toimikaudella (2003–2007) aloitettiin ministeriön alaisten tutkimuslaitosten yhteistyön tiivistäminen ja se johti ministeri Sirkka-Liisa Anttilan kaudella vuonna 2009 MMM:n ja ympäristöministeriön yhteisen Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymän (LYNET) syntymiseen.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman 2011 tavoitteena oli valtion sektoritutkimuslaitosten kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi.
- MMM valmistautui toteuttamaan hallitusohjelman tavoitteita oman hallinnonalaansa osalta asettamalla 26.3.2012 projektiryhmän valmistelevaan suunnitelman Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen (MTT), Metsäntutkimuslaitoksen (Metla) sekä Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen (RKTL) kokoamiseksi hallinnollisesti yhteiseksi luonnonvaratutkimuskeskukseksi.
- Projektiryhmä laati yhdistymisestä suunnitelman, jonka valmistuttua MMM asetti 17.1.2013 Luonnonvarakeskuksen perustamishankkeen. Myöhemmin MMM teki lisäksi päätöksen hallinnonalaansa tilastotehtävien kokoamisesta ja keskittämisestä tulevaan Luonnonvarakeskukseen.
- Tavoite MTT:n, Metlan ja RKTL:n fuusiosta sisältyi sittemmin myös alivaltiosihteeri Timo Lankisen johdolla toimineen asiantuntijaryhmän ehdotukseen valtion tutkimuslaitoskentän kokonaisuudistuksesta⁴⁶ ja lopulta myös valtioneuvoston periaatepäätökseen. Luonnonvarakeskuksen perustaminen oli siten jo käynnistynyt siinä vaiheessa, kun valtioneuvosto teki periaatepäätöksensä valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi.⁴⁷
- Luonnonvarakeskus perustettiin 1.1.2015

Fuusion toteutus:

- Luonnonvarakeskuksen perustamishankkeelle asetettiin ohjausryhmä, yhteistoimintaryhmä, johtoryhmä ja fuusiotoimisto. Lisäksi asetettiin kaksi neuvoa-antavaa keskustelufoorumiä: esimiesfoorumi sekä sidosryhmäfoorumi.
- Yhdistymisen yksityiskohtainen suunnittelu ja toteutus tehtiin yhdeksässä temaattisessa projektissa. Luonnonvarakeskuksen perustamishanke kesti hieman alle kaksi vuotta.

⁴⁵ Raitio, H.; Heikkilä, J.; Kukkavuori, K. & I. Laurila (2015). Luonnonvarakeskuksen perustaminen, <https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/486371/Luonnonvarakeskuksen%20perustaminen.pdf?sequence=1>

⁴⁶ Valtioneuvoston kanslia (2012). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2012

⁴⁷ Raitio, H.; Heikkilä, J.; Kukkavuori, K. & I. Laurila (2015). Luonnonvarakeskuksen perustaminen, <https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/486371/Luonnonvarakeskuksen%20perustaminen.pdf?sequence=1>

- Yhteensä Luonnonvarakeskuksen perustaminen tuli maksamaan arviolta noin kymmenen miljoonaa euroa. Henkilötyövuosina Luonnonvarakeskuksen perustamiseen käytettiin vuosina 2013–2014 yhteensä 56 henkilötyövuotta.⁴⁸

VTT:n yhtiöittäminen

VTT:n yhtiöittämisen tavoitteet olivat samat kuin Luonnonvarakeskuksen ja Paikkatietokeskuksenkin ja ne myös yhdistyivät samoihin TULA-uudistuksen päätavoitteisiin. VTT ja Mittatekniikan keskus MIKES yhdistettiin ja VTT muuttui valtion kokonaan omistamaksi, voittoa tavoittelemattomaksi erityistehtäväyhtiöksi VTT Oy:ksi, joka saa edelleen valtiolta tutkimusrahoitusta perustehtävänsä hoitamiseen. VTT:n yhtiöittäminen oli ollut keskustelussa ja valmistelussa jo pitkään ennen periaatepäätöstä ja muutosta edelsi useita selvityksiä.

VTT:n yhtiöittäminen eteni seuraavasti:

- Yhtiöittämisen mahdollisti osaltaan VTT:tä ohjaavan lain uudistaminen 2010, jolloin perustettiin VTT:n tytäryhtiöt.
- Lokakuussa 2012 työ- ja elinkeinoministeriö kutsui Tekesin entisen pääjohtajan Veli-Pekka Saarnivaaran tekemään selvityksen VTT:n, GTK:n ja MIKES:in fuusiosta sekä VTT:n hallintomallista yhtiönä⁴⁹. Työ luovutettiin tammikuussa 2013. Selvityksen suosituksia hyödynnettiin pitkälti yhtiöittämisen ja fuusion valmistelussa. Selvitys esimerkiksi arvioi GTK:n fuusion hyödyt vaatimattomiksi ja GTK jätettiin fuusiosta pois.
- VTT:n yhtiöittäminen linjattiin periaatepäätöksessä ja MIKES –metrologia fuusioitiin uuteen organisaatioon
- Uusi kolmen liiketoiminta-alueen strategia ja organisaatiomalli astuivat voimaan 1.1.2014
- Laki Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä hyväksyttiin eduskunnassa 19.9.2014.
- VTT:n yt-neuvottelut saatiin päätökseen 22.10.2014. Neuvottelujen piirissä oli 2478 henkilöä. Lopputuloksena työntekijämäärä väheni noin 335 henkilöllä.⁵⁰

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy aloitti toimintansa 1.1.2015

Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskuksen perustaminen

Paikkatietokeskuksen muodostamisen tavoitteet olivat samat kuin VTT:n yhtiöittämisen sekä Luken perustamisen, ja yhdistämisprosessi toteutettiin rinnakkain Luken perustamisprosessin kanssa, jolloin Tike yhdistyi Lukeen.

- TULA-Periaatepäätöksen mukaan Geodeettinen laitos, Maanmittauslaitoksen Inspire –asiat ja paikkatietojen yhteiskäytön edistämiseen ja kehittämiseen liittyvä toiminta, maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen toimialariippuvat tietojärjestel-

⁴⁸ Raitio, H.; Heikkilä, J.; Kukkavuori, K. & I. Laurila (2015). Luonnonvarakeskuksen perustaminen, <https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/486371/Luonnonvarakeskuksen%20perustaminen.pdf?sequence=1>

⁴⁹ Saarnivaara, V-P (2013). Selvitys VTT:n, GTK:n ja MIKESin mahdollisesta yhdistymisestä sekä VTT:n hallintomallin uudistamisesta ja mahdollisesta yhtiöittämisestä. TEM Raportteja 5/2013

⁵⁰ Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen toimeenpano – tilannekatsaus 6.3.2014

mät ja niiden kehittäminen yhdistetään Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskseksi. Perustamishankkeen vastuuministeriönä toimii maa- ja metsätalousministeriö.

- Prosessi toteutettiin rinnakkain LUKE-prosessin kanssa
- 1.1.2015 Paikkatietokeskus aloitti Maanmittauslaitoksen alaisuudessa; Geodeettisen laitoksen toiminnot ja henkilöstö siirtyvät kokonaisuudessaan Maanmittauslaitokseen

Tutkimuslaitosten yhdistäminen Helsingin yliopistoon

Periaatepäätöksen mukaan aiemmin TEM:n alainen Kuluttajatutkimuskeskus sekä aiemmin oikeusministeriön alainen Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos yhdistettiin Helsingin yliopistoon valtakunnalliseen erityistehtävään perustuvina yksikköinä 1.1.2015. Samalla niiden voimavarat siirrettiin Helsingin yliopistolle ja Helsingin yliopiston ja opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) välisessä sopimuksessa määritettiin niiden valtakunnalliset erityistehtävät. Toimenpiteiden tavoiteltuja vaikutuksia olivat laajemman tutkimusyhteisön tarjoaminen ja tutkimuksen vahvistaminen, laajemman ja vahvemman pohjan tarjoaminen monitieteisyydelle, tutkimuksen riippumattoman aseman ja tutkimuksen ja korkeakoulutuksen välisen yhteyden vahvistaminen.

- OKM vastasi yhdistämissuunnitelmasta sekä tarvittavasta lainsäädäntö- ja talousarviovalmistelusta yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön ja Helsingin yliopiston kanssa.
- Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen yhdistämisen tavoitteena oli vahvistaa kriminologista ja muuta oikeuspoliittista tutkimusta; tätä tuettiin myös vahvistamalla rahoitusta 500 000 eurolla. Helsingin yliopistolle asetettiin valtakunnallinen erityistehtävä kriminologisen ja muun oikeuspoliittisen tutkimuksen ylläpitämiseen. Helsingin yliopiston kanssa tehtävällä sopimuksella ohjataan kriminologista ja muuta oikeuspoliittista tutkimusta ja sen tavoitteet määrittää oikeusministeriö valtioneuvoston työnjaon mukaisesti.
- Vastaavasti Kuluttajatutkimuskeskus yhdistettiin Helsingin yliopistoon valtakunnalliseen erityistehtävään perustuvana yksikkönä. Helsingin yliopistolle asetetaan Helsingin yliopiston ja OKM:n välisessä sopimuksessa erityistehtävä kuluttajatutkimuksen ylläpitämiseen vuosina 2015–2019.⁵¹
- Syyskuussa 2013 annetun TULA-periaatepäätöksen jälkeen OKM asetti marraskuussa 2013 työryhmän valmistelevaan KTK:n yhdistämisen suunnittelua. Helsingin yliopiston rehtorin päätöksellä 209/2013 asetettiin työryhmä valmistelevaan KTK:n ja Optulan yhdistämisestä yliopistoon. Tammikuussa 2014 myös OKM asetti työryhmän valmistelevaan Optulan yhdistämisen suunnittelua.
- Laista kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan siirtämisestä Helsingin yliopistolle ja kuluttajatutkimuskeskuksen lakkauttamisesta tehtiin hallituksen ehdotus eduskunnalle (HE 148 / 2014), mitä seurasivat lain valmistelu, henkilöstön kuuleminen, lausunnot ja informaatiotilaisuudet henkilöstölle. Samaten oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta

⁵¹ Valtioneuvoston kanslia (2013). Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. <https://vnk.fi/documents/10616/1034423/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf/ae74f7b4-1150-4d45-a6c9-009d33426f93/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf.pdf>

annetun lain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24§ muuttamisesta tehtiin hallituksen esitys (HE 121 / 2014).

- Lait tulivat voimaan 1.1.2015, ja Kuluttajatutkimuskeskus sekä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti aloittivat toimintansa HY:n tutkimusinstituutteina osana valtiotieteellistä tiedekuntaa.

Tutkimuslaitosten yhteenliittymien sekä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön kehittäminen

Lynet ja SOTERKO

Periaatepäätöksessä todetaan, että rakenteellisten uudistusten lisäksi tutkimuslaitoskentässä tarvitaan verkostomaisen yhteistyön syventämistä, minkä vuoksi Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymän (Lynet) ja Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymän (SOTERKO) puitteissa aloitettua toimintaa pyrittiin kehittämään ja laajentamaan tutkimuksen ja asiantuntijatyön laadun, tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Toimenpiteen tavoiteltuja vaikutuksia olivat tutkimus- ja kehittämistoiminnan laadun ja tehokkuuden edistäminen, henkilöstön liikkuvuuden edistäminen laitosten välillä sekä tutkimuksen infrastruktuurien ja seurantajärjestelmien saaminen laajempaan yhteiseen käyttöön. Verkostomaisen yhteistyön tavoiteltiin johtavan yhteisiin kehittämishankkeisiin ja muuhun hankeyhteistyöhön, yhteisiin kehittämisohjelmiin ja asiantuntijaverkostoihin.⁵²

- Lynet-verkostoon kuuluivat tutkimuslaitoksista Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Geologian tutkimuskeskus (GTK), Ilmatieteen laitos (IL), Luonnonvarakeskus (Luke), Maanmittauslaitos (MML), Suomen ympäristökeskus SYKE ja Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy.

. Lynetiä ohjasi ministeriöiden asettama ohjausryhmä.

- SOTERKO -yhteistyöverkoston toimintaa laajennettiin periaatepäätöksen mukaan siten, että vuodesta 2015 alkaen sen toimintaan osallistuivat Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työterveyslaitos (TTL), Säteilyturvakeskus (STUK), Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, Ilmatieteen laitos (IL), Kansaneläkelaitoksen tutkimusyksikkö (Kela), Suomen ympäristökeskus (SYKE), Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) ja Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy. Toimintaa pyöritti THL:n, TTL:n ja STUKin edustajista koottu sihteeristö. SOTERKO-yhteenliittymän tehtävänä oli mm. toteuttaa laaja-alaisiin ja yhteiskunnallisesti tärkeisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kysymyksiin liittyviä tutkimusohjelmia ja tehostaa väestön hyvinvointiin ja terveyteen liittyvän tiedon ja tutkimusaineistojen hallintaa.⁵³
- Lynet ja SOTERKO verkostot yhdistettiin Tulanetiksi päällekkäisyyksien karsimiseksi ja hallinnollisen työn vähentämiseksi verkostojen ja laitosten omasta aloitteesta.

⁵² Valtioneuvoston kanslia (2013). Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. <https://vnk.fi/documents/10616/1034423/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf/ae74f7b4-1150-4d45-a6c9-009d33426f93/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf.pdf>

⁵³ Valtioneuvoston kanslia (2013). Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. <https://vnk.fi/documents/10616/1034423/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf/ae74f7b4-1150-4d45-a6c9-009d33426f93/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf.pdf>

- Tutkimuslaitosten yhteenliittymä Tulanet aloitti toimintansa 1.1.2018. Yhteenliittymän muodostavat Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Geologian tutkimuskeskus (GTK), Ilmatieteen laitos, Luonnonvarakeskus (Luke), Maanmittauslaitos (MML), Suomen ympäristökeskus SYKE, Säteilyturvakeskus (STUK), Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) ja Työterveyslaitos (TTL). Entisistä SOTERKO-laitoksista VATT ei osallistu Tulanetin toimintaan.
- Tulanet on yhteistyöelin, jonka tarkoituksena on vahvistaa valtion tutkimuslaitosten roolia tiede- ja tutkimuspolitiikassa, edistää poikkitieteellistä tutkimusta ja vahvistaa päätöksentekoa tukevaa asiantuntijatyötä.⁵⁴

KOTUMO

Periaatepäätöksen mukaan tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventämiseksi toteutetaan valtakunnallisessa ohjauksessa useampivuotinen kehittämisprosessi, jossa tutkimuslaitokset ja korkeakoulut muodostavat asteittain sopimusperusteisia yhteenliittymiä, joilla on alueellisesti yhteisiä kampusalueita ja toimintoja, yhteisiä tutkimuslaitteita, laboratorioita ja tietovarantoja, ja tiivistä yhteistyötä tutkimuksessa ja opetuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) vastaa prosessin käynnistämisestä ja eteenpäin viemisestä yhteistyössä tutkimuslaitoksia ohjaavien ministeriöiden kanssa. Tavoiteltuja vaikutuksia olivat synergiaetujen aikaansaaminen ja TKI-järjestelmän vahvistaminen, merkittävien etujen tuottaminen suomalaisen osaamisen kilpailukyvyllä ja yhteiskuntaa palvelevalla tutkimuksella sekä tutkimuksen ja koulutuksen yhteyden vahvistaminen.⁵⁵

- Toimenpide vastuutettiin OKM:lle, joka asetti työhön ohjausryhmän vuosille 2014–2017. Ryhmään koottiin tutkimuslaitoksia ja korkeakouluja ohjaavat ministeriöt, tutkimuslaitosten johtajien neuvosto, Suomen yliopistot UNIFI ry ja Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene⁵⁶.
- Ohjausryhmän asettamisen jälkeen kansliapäälliköt hyväksyivät KOTUMO-tiekartan ja OKM, Arene, UNIFI sekä TUNE teettivät tilanneselvityskyselyt. Olennaisena osana KOTUMO-tiekarttaa oli 1.1.2015 voimaan tullut uusi AMK-laki, Suomen tutkimusinfrastruktuurien strategia vuosille 2014 – 2020, Avoimen tieteen ja tutkimuksen tiekartta 2014 – 2017 sekä Tutkijanuratyöryhmä 2014 – 2016.
- KOTUMOn väliarviointi julkaistiin helmikuussa 2017, ja KOTUMOn mandaatti päättyi vuoden 2017 lopussa. KOTUMO-ohjausryhmän loppuraportti julkaistiin helmikuussa 2018.

Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen perustaminen

TULA-periaatepäätöksellä perustettiin kaksi rahoitusmuotoa: Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) myöntämä rahoitus, sekä valtioneuvoston kansliassa hallintoa selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoitus.

⁵⁴ TTL (2017) Tutkimuslaitosten yhteenliittymä TULANET käynnistää toimintansa 1.1.2018. Tiedote. <https://www.ttl.fi/tutkimuslaitosten-yhteenliittyma-tulanet/>

⁵⁵ Valtioneuvoston kanslia (2013). Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. <https://vnk.fi/documents/10616/1034423/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf/ae74f7b4-1150-4d45-a6c9-009d33426f93/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf>

⁵⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö (2018). Syvenevää korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen monivuotinen prosessi eli KOTUMO 2014–2017. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160565/okm07.pdf>

Suomen Akatemian yhteydessä toimivan Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) tehtävänä on rahoittaa pitkäjänteistä ja ohjelmamuotoista tutkimusta, joka tuottaa ratkaisuja merkittäviin suomalaisen yhteiskunnan haasteisiin. STN päättää tutkimushankkeiden valinnasta sekä vastaa hankkeiden seurannasta ja vaikuttavuuden arvioinnista. Rahoitettavia tutkimushankkeita valittaessa käytetään arviointikriteereinä yhteiskunnallista merkittävyyttä ja vaikuttavuutta sekä tieteellistä laatua. Tutkimusohjelmien pääteemat valitsee valtioneuvosto. Vuonna 2016 STN-rahoituksen myöntövaltuus oli 55,6 miljoonaa euro.⁵⁷

Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen perustaminen eteni seuraavasti⁵⁸:

- OKM asetti laajapohjaisen ohjausryhmän valmistelemaan STN-osiota hallituksen esitykseksi laiksi Suomen Akatemiasta (922/2009, muut. 482/2014) STN:n rahoituksen perustamiseksi. Laki tuli voimaan heinäkuussa 2014.
- Lausuntokierroksella olevasta lakiehdotuksesta järjestettiin keskustelutilaisuuksia tammi-maaliskuussa 2014
- VNK valmisteli VN:n päätöksen teema-alueista ja painopisteistä yhteistoiminnassa ministeriöiden kanssa (Tutkimus, ennakointi ja arviointi -työryhmä, TEA), sekä kokosi ministeriöiden esitykset strategisen tutkimuksen teemahdotuksista keskusteltavaksi TEA-työryhmän kokoukseen 20.5.2014. Taustamateriaalina huomioitiin myös ministeriöiden yhteinen toimintaympäristökuvaus (6/2014 ja tulevaisuuskatsaukset)
- Lisäksi valmistelussa kuultiin tutkimusasiantuntijoita ja tutkimus- ja innovaationeuvostoa, tutkimuslaitosten edustajia, korkeakoulujen edustajia sekä elinkeinoelämää hyödyntävän tutkimuksen asiantuntijoita
- Kriteerien määrittely STN:n jäsenille tapahtui huhti-toukokuussa 2014
- STN asetettiin OKM:n esittelystä 7-8/2014
- Kuulemiset hallituksen esitykseen sisällytettävistä teemoista VNK:n kutsumana pidettiin kesäkuussa ja lokakuussa 2014. STN:n aloite teema-alueista ja painopisteistä tehtiin syyskuussa 2014
- Hallituksen päätös vuodelle 2015 tutkimuksen teema-alueista ja painopisteistä sekä rahoituksen suuntaamisesta määriteltyjen painopisteiden välillä tehtiin marraskuussa 2014
- STN käynnisti ohjelmahaun marras-joulukuussa 2014
- STN teki ensimmäiset rahoituspäätökset maaliskoukokuussa 2015
- STN:n sekä VN TEASin rahoitus kerättiin asteittain vuosina 2014 – 2016 seitsemän ministeriön alaisuudessa toimivan 15 tutkimuslaitoksen määrärahoista, Tekesiltä ja Suomen Akatemialta.

⁵⁷ Suomen Akatemia (2018). Strategisen tutkimuksen neuvosto. <http://www.aka.fi/fi/akatemia/stn>

⁵⁸ Kaisa Lähteenmäki-Smith (2014). Strategisen tutkimuksen uudistuksesta: mitä vaikutuksia työelämän tutkimukselle ja tutkimusrahoitukselle <https://www.slideshare.net/Tyolama2020/kaisa-lhteenmkismith>

Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus-, arviointi- ja selvitystoiminnan vahvistaminen

Valtioneuvoston kanslian koordinoima valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) tuottaa tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen sekä toimintakäytäntöjen tueksi. VN TEAS-toiminnan perustaminen eteni seuraavasti⁵⁹:

- Ministeriöt toimittivat 29.1.2014 mennessä perusteltuja näkemyksiä teemoista valtioneuvoston yhteiseen tutkimussuunnitelmaan. VNK valmisteli saatujen esitysten pohjalta luonnoksen valtioneuvoston päätöksentekoa tukevasta tutkimussuunnitelmasta
- Ministeriöiden ehdotusten lisäksi VNK huomioi valmistelussa keskeiset tietotarpeet, jotka nousivat rakennepoliittisesta ohjelmasta, hallituksen yhteisistä strategioista ja hankkeista, kansallisesta ja ministeriöiden yhteisestä tulevaisuustyöstä sekä hallitusohjelman seurannasta
- Luonnos VN:n yhteisestä tutkimussuunnitelmasta oli keskusteltavana 14.2.2014 TEA-työryhmän kokouksessa, sekä 17.2. ja 3.3. kansliapäällikökokouksessa. Näiden pohjalta luotiin päätösesitys VN:n yleisistuntoon
- Ensimmäinen VN TEAS haku toteutettiin marraskuussa 2014. Tämän jälkeen VN-TEAS rahoitus on seurannut vuosikelloa, jossa yhteinen tutkimussuunnitelma valmistellaan keväällä, hyväksytään alkusyksyllä (viimeisin vuoden 2019 tutkimussuunnitelma hyväksyttiin 20.9.2019) ja haku seuraavalle vuodelle aukeaa noin marraskuussa.
- STN:n sekä VN TEASin rahoitus kerättiin asteittain vuosina 2014 – 2016 seitsemän ministeriön alaisuudessa toimivan 15 tutkimuslaitoksen määrärahoista, Tekesiltä ja Suomen Akatemialta. Kolmivuotiseksi siirtomäärärahasi budjetoitu VN TEAS -rahoitusmuoto oli suuruudeltaan 10,4 miljoonaa euroa vuonna 2016. Vuosittain VN TEAS rahoitus on ollut noin 10 miljoonaa euroa.

THL:n ja TTL:n arvioinnit

THL:n arvioinnin tavoitteena oli tutkia, kuinka THL onnistuu missionsa toteuttamisessa, eli terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä ottaen huomioon tarkastelujakson sekä tulevaisuuden haasteet. Arvioinnin kohteena olivat vuodet 2009 – 2013 sekä projektio vuoteen 2020.

- Arvioinnin toteutti kansainvälinen arviointiryhmä, jonka jäseniä olivat Jeffrey P. Koplan, Anneli Eteläpelto, Josep Figueras, Johan Fritzell sekä Johan Giesecke.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) asetti ryhmälle toimeksiannon 29.8.2013, viisi vuotta THL:n synnyttäneen Kansanterveyslaitoksen sekä Stakesin yhteen liittämisen jälkeen. Arviointi julkaistiin 20.5.2014.
- Arviointi toteutettiin olennaisiin asiakirjoihin sekä sidosryhmätapaamisiin perustuen. Arviointiryhmällä oli kaksi tapaamista THL:n kanssa Helsingissä (16. – 17.12.2013 sekä 21.-23.1.) Tapaamisiin osallistui STM:n, valtiovarainministeriön, OKM:n sekä

⁵⁹ Kaisa Lähteenmäki-Smith (2014). Strategisen tutkimuksen uudistuksesta: mitä vaikutuksia työelämän tutkimukselle ja tutkimusrahoitukselle <https://www.slideshare.net/Tyolama2020/kaisa-lhteenmkismith>

usean muun ministeriön ja sidosryhmän edustajia. Lisäksi arviointiryhmä keskusteli myös säännöllisesti Mats Brommelsin johtaman TTL:n arviointitiimin kanssa.⁶⁰

TTL:n arvioinnin tavoitteena oli tutkia tulevaisuuslähtöisesti kuinka TTL onnistuu missionsa toteuttamisessa modernissa työelämässä sekä antaa suosituksia TTL:n toiminnan kehittämiseksi.

- Arvioinnin toteutti kansainvälinen arviointiryhmä, jonka jäseniä olivat Professorit Mats Brommels, Stavroula Leka, Frank Pot ja Hannu Uusitalo sekä tohtorit Paul A. Schulte ja Pelle Ørbæk
- Selvitysryhmä asetettiin 19.8.2013, ja arviointi julkaistiin 20.5.2014
- Arviointi toteutettiin olennaisiin asiakirjoihin sekä sidosryhmätapaamisiin perustuen. Arviointiryhmä tapasi STM:n ja TTL:n johtoa sekä muista sidosryhmiä 26.-27.11.2013, TTL:n johtoa sekä asiantuntijoita 3.-7.3.2014, sekä THL:n johtoryhmää 5.3.2014.

⁶⁰ International Evaluation Group (2014). Report of the International Evaluation of the National Institute for Health and Welfare. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70284/URN_ISBN_978-952-00-3498-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y

LIITE 2. LISTA HAASTATELLUISTA ASiantuntijoista.

Tutkimuslaitokset

Johanna Buchert, Luke
Juhani Damski, Ilmatieteen laitos
Essi Eerola, VATT
Juhani Eskola, THL
Antti Niemi, THL
Jari Kirsilä, THL
Jaana Mannonen, STUK
Liisa Sirkka, STUK
Anna Maria Nuutila, VTT
Marko Viljanen, IL
Matti Hyytinen, Maanmittauslaitos
Päivi Koponen, aiemmin Geodeettinen laitos
Ilkka P. Laurila, Luke
Anni Huhtala, VATT
Mari Walls, Luke
Antti Vasara, VTT
Lea Kauppi, SYKE
Antti Koivula, TTL
Arvo Kokkonen, Maanmittauslaitos
Sanna Marttinen, Lynet
Per Mickwitz, SYKE
Pekka Nurmi, Geologian tutkimuskeskus
Mika Nykänen, Geologian tutkimuskeskus
Anne-Christine Ritschkoff, VTT
Tiina Sarjakoski, Maanmittauslaitos
Liisa Sihvonen, Evira

Yliopistot

Tapio Lappi-Seppälä, HY
Päivi Timonen, HY (kahdesti)
Sikke Hänninen, HY
Jussi Karvinen, HY
Sixten Korkman, Aalto-yliopisto
Hannu Nieminen, HY, Krimo

Valtionhallinto

Erja Heikkinen, OKM
Olli-Pekka Heinonen, Opetushallitus
Kai Husso, TEM
Ulla Hämäläinen, VM
Laura Höijer, YM
Päivi Järviniemi, TEM
Pirjo Karttunen, LVM
Eeva Kaunismaa, OKM
Teija Lahti-Nuutila, Tekes
Timo Lankinen, VNK
Saara Leppinen, STM
Kaisa Lähteenmäki-Smith, VNK
Sari Löytökorpi, VNK

Juha-Pekka Maijala, YM
Riitta Maijala, Suomen Akatemia
Ari-Pekka Manninen, LVM
Sanna Nieminen, VM
Elina Nikkola, MMM
Teija Palko, TEM
Mikko Pelttonen, MMM
Marja Pulkkinen, OKM
Sanna Ruuskanen, LVM
Sirpa Sarlio-Lähteenkorva, STM
Aino Sipari, LVM
Marikaisa Tiilikainen, PLM
Petteri Tiippana, STUK

Elinkeinoelämä ja järjestöt

Christine Hagström-Näsi, CLIC Innovation Oy
Sanna Lauslahti, Lääketeollisuus ry

STN johtoryhmä (eri organisaatioista):

Per Mickwitz SYKE, Irma Thesleff HY
Jaakko Kiander Keskinäinen Vakuutusyhtiö Ilmarinen
Sixten Korkman Aalto-yliopisto
Markku Kulmala HY
Petra Lundström Fortum Oyj
Juho Saari TaY
Katariina Salmela-Aro JY
Leena Sarvaranta VTT
(lisäksi tarkkailijoina Suomen Akatemiasta Jussi Vauhkonen, Pilvi Toppinen ja Tiina Jokela).

TEA-työryhmä (eri organisaatioista):

Laura Höijer YM
Päivi Järviniemi TEM
Venla Salmi OM
Ilkka Turunen OKM
Raija Volk STM
Elina Nikkola MMM
Johanna Särkijärvi LVM
(lisäksi tarkkailijana Sari Löytökorpi)

Tulanet tutkimusjohtajat (eri organisaatioista):

Sanna Marttinen Luke
Riina Antikainen SYKE
Paula Kinnunen Evira
Marina Erhola THL
Ari Laaksonen Ilmatieteen laitos
Pekka Nurmi GTK
Tiina Sarjakoski Maanmittauslaitos

LIITE 3. TULA-ARVIOINTI. TYÖPAKETIN 1 HAAS- TATTELUKYSYMYKSET.

Taustakysymykset:

Mikä on (ollut) oma roolisi TULA-uudistuksessa?

Mitkä TULA-uudistuksen toimenpiteet koskevat sinua ja organisaatiosi toimintaa eniten?

TULA-uudistus ja siihen kytkeytyvät muut muutokset:

Mitkä ovat mielestäsi olleet TULA-uudistuksen tavoitteet? Miten luonnehdit niiden selkeyttä? Koetko, että tavoitteet olivat ymmärrettäviä, johdonmukaisia ja toisiaan tukevia?

Mitkä olivat organisaatiosi kannalta keskeiset ongelmat, joihin TULA-uudistuksella haettiin muutosta? Miten tavoitteet tältä osin toteutuivat? Miten uudistukset tukivat muutosta suhteessa toimintaympäristöön?

Mitkä ovat olleet mielestäsi tärkeimmät muut muutokset yhteiskunnassa ja tutkimuksessa, jotka ovat tapahtuneet samaan aikaan kuin TULA-uudistus ja vaikuttaneet merkittävästi TULA-uudistukseen? Miten?

Mitä odottamattomia vaikutuksia uudistuksen seurauksena on nähtävissä?

TULA-uudistuksen aiheuttamista muutoksista:

Mitkä TULA-uudistuksen toimenpiteet ovat oman organisaatiosi näkökulmasta olleet tärkeimmät? Miksi?

Mihin konkreettisiin muutoksiin nämä toimenpiteet ovat johtaneet?

Millaisia tutkimuksen merkitystä tai tiedon käyttöä tukevia toimintatapojen muutoksia TULA-uudistus on tuonut esille?

Onko TULA-uudistus ohjannut panosten ja tuotosten tehokkaampaan käyttöön? Mitä pysyviä tehokkuutta lisääviä käytäntöjä TULA-uudistuksen yhteydessä voidaan todentaa? Miten tutkimustiedon hyötyjä voivat nämä todentaa?

TULA-prosessi:

Miten onnistunut TULA-prosessi on mielestäsi ollut? Mitkä ovat olleet prosessin merkittävimmät käännekohdat?

Miten ministeriöiden ohjausrakenne on toiminut?

Miten kommunikaatio ja yhteistyö ministeriöiden ja tutkimuslaitosten välillä on toiminut?

Lopuksi:

Arviointi valmistuu vasta 2018. Mitä näet merkittävinä seuraavan vuoden tulevina tapahtumina, jotka liittyvät TULA-uudistukseen?

Mitä toivot TULA-uudistuksen arvioinnilta?

LIITE 4. YHTEENVETO TULA-TOIMENPITEIDEN TOIMEENPANON TULOXSISTA, KUSTANNUKSISTA JA TOTEUTUKSEN OPERATIIVINEN TEHOKKUudesta.

TULA-toimenpide	Keskeisimmät tulokset	Toimeenpanon kustannukset	Toimeenpanon operatiivinen tehokkuus
LUKEN PERUSTAMINEN	<p>Luke kokosi Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen (MTT), Metsätutkimuslaitoksen (Metla), Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen (RCTL) toiminnot sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tiken hallinnollisesti yhtenäiseksi kokonaisuudeksi</p> <p>Luken uusi strategia ja uusien tietojärjestelmien käyttöönotto</p>	<p>Luken perustaminen tuli suorina kustannuksina maksamaan arviolta noin kymmenen miljoonaa euroa.</p> <p>Henkilötyövuosina Luken perustamiseen käytettiin vuosina 2013–2014 yhteensä 56 henkilötyövuotta. Luvuissa ei ole huomioitu perustamisen epäsuoria kustannuksia.</p> <p>Luken perustamiseen myönnettiin erillisrahoitusta vuosille 2013–2014 yhteensä 2,008 milj. euroa (M€), josta vuonna 2013 käytettiin 0,061 M€ ja vuonna 2014 1,277 M€ sekä vuonna 2015 loput lähinnä järjestelmähankintoihin.</p> <p>Tutkimuslaitokset käyttivät omia resurssejaan yleiskustannuksineen arviolta n. 7 M€. Huomionarvoista laskelmassa on että, kaikki fuusion eteen tehty työ ei kohdentunut perustamishankkeen tehtäväkoodille</p>	<p>Olemassa olevan tiedon perusteella hankkeen toteutuksen kustannustehokkuutta on vaikea arvioida, sillä edellä esitetyt arviot kustannuksista perustuvat uudistuksen toimeenpanon suoriin kustannuksiin.</p> <p>Vastaavan tyyppistä vertailukohtaa Luken perustamiseen onnistumista ei arvioida vertailun avulla. Edellä kuvattu Luken perustamisvaiheen kustannuksia lisänneet tekijät kuitenkin kielivät siitä, että toteutus olisi voitu tehdä jonkin verran nyt toteutunutta tehokkaammin.</p>
PAIKKATIE-TOKESKUKSEN PERUSTAMINEN	<p>Geodeettisen laitoksen (GL) ja maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (Tike) yhdistäminen Maanmittauslaitoksen alaisuuteen uudeksi Paikkatietokeskukseksi.</p>	<p>Yhdistämisprojektin raportoidut suorat kustannukset olivat 1,53 miljoonaa euroa.</p> <p>Henkilötyövuosia projektiin käytettiin 17,3 (hvt). Maanmittauslaitos kohdensi uudistukseen 9,8 htv., Geodeettinen laitos 2,3 htv., Tike: 5,1 htv. ja muut yhteensä 0,1 htv.</p> <p>Fuusioitumisen aiheuttamaksi lisärahoitustarpeeksi arvioitiin vuosille 2015–2017 noin miljoona euroa vuodessa.</p> <p>Kaikki yhdistymisen eteen tehty työ ei kohdentunut yhdistämisprojektille ja TULA-uudistukseen. Esimerkiksi hallinnon tietojärjestelmien uudistaminen toteutettiin omina projekteina.</p> <p>Toimeenpanon epäsuoria kustannuksia ei pystytty raportimaan, sillä niitä ei ole seurattu.</p>	<p>Suhteessa toimeenpano projektin suunniteltuihin suoriin kustannuksiin yhdistämisprojektin toteutuneet kustannukset pysyivät melko tarkasti arvioissa ja tältä osin toimeenpano oli suunnitellun mukaista kustannusten suhteen.</p> <p>Kustannustehokkuutta on haasteellista arvioida tarkemmin, sillä edellä esitetyt tiedot kustannuksista perustuvat vain uudistuksen toimeenpanon suoriin kustannuksiin ja kaikista uudistukseen liittyvistä kuluista ei ole tietoa. Lisäksi tehokkuutta ei voida suhteuttaa vastaavan tyyppisen vertailukohteen, koska samankaltaista kohdetta ei ole.</p>
VTT:N YHTIÖITTÄMINEN	<p>Valtion Teknologian tutkimuskeskuksen VTT:n ja Mittatekniikan keskuksen (MIKES) yhdistäminen ja yhtiöittäminen valtion omistamaksi, voittoa tavoittelemattomaksi erityistehtävayhtiöksi VTT Oy:ksi. VTT:n toiminnan muuttuminen osakeyhtiöksi, jota ohjaa vahvemmin tuottavuusajattelu ja pyrkimys vastata ketterämmin toimintaympäristön tarpeisiin.</p>	<p>VTT:lle osoitettiin erillisrahoitus yhtiöittämiseen, joka oli yhteensä 258 000€. Muut kustannukset olivat 337 000 €.</p> <p>Yhteensä ilmoitettuja kustannuksia yhtiöittämiseen liittyen on raportoitu syntyneen 613 656 €, joiden lisäksi yhtiöittämiseen liittyi noin 2 M€ tietojärjestelmäninvestoinnit.</p>	<p>Toimeenpano toteutui tavoitteiden mukaisesti aikataulussa sekä käytössä olleilla resursseilla, eikä prosessissa koettu suuria yllätyksiä. Tältä osin toimeenpano oli onnistunutta.</p> <p>Toimeenpanon tehokkuuden arviointi vaatisi tarkempaa tietoa epäsuorista kustan-</p>

	MIKESin työntekijöiden sulautuminen osaksi VTT Oy:tä	Henkilötyövuosia yhtiöittämiin ja valmistelutyöhön kirjattiin 903 htv. Kaikkea käytettyä työaikaa ei kuitenkaan seurattu tarkasti ja todellinen luku on suurempi. Välillisiä kustannuksia ei kyetä määrällisesti arvioimaan, sillä niitä ei ole systemaattisesti seurattu.	nuksista ja kaikesta käytetystä työajasta sekä samankaltaisia vertailukohteita, jotta tehokkuutta voitaisiin arvioida tarkemmin.
VN TEAS ja STN	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoitusvälineen käynnistyminen ja sen rahoituskriteereihin liittyvä selvitys- ja tutkimustoiminta. Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen ja sillä rahoitettavan tutkimustoiminnan ja toimintaa koordinoivan strategisen tutkimuksen neuvoston toiminnan käynnistyminen.	Valmistelutyöhön käytetyistä kustannuksista ei VN TEAS ja STN uudistusten osalta ole tarkkaa tietoa. Kummankin rahoitusvälineen toiminta on vuosittaista pitkälti virkatyön ohessa tehtävää toimintaa. STN-instrumentin toimintamenoihin käytettiin 614 000 euroa vuonna 2015 ja 758 000 euroa vuonna 2016. STN-instrumentin hallinnointiin käytettiin noin 7,5 henkilötyövuotta vuonna 2015 ja noin 10 henkilötyövuotta vuonna 2016 VN TEAS -instrumentin hallinnointiin käytettiin vuosina 2016 ja 2017 viisi henkilötyövuotta sekä palkkakustannuksiin ja kulutusmenoihin 640 000 euroa.	Koska rahoitusmuotojen valmisteluun ja hallintaan käytettäviä kokonaisresursseja ei ole tiedossa, rahoitusmuotojen toimeenpanon kustannustehokkuutta ei voida arvioida.
TUTKIMUSLAI- TOSTEN YHDISTÄMINEN HELSINGIN YLIOPI- STOON	Kuluttajatutkimuskeskuksen (KTK) sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (Optula) yhdistäminen Helsingin yliopistoon (HY). Kuluttajatutkimuskeskus jatkaa oman erityistehtävänsä toteuttamista HY:n alaisuudessa, jonka organisaatioon siirtyy vastuu kuluttajatutkimuksen ylläpitämisestä. Optulan (nykyisin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti) yhdistämisen kohdalla pyritään vahvistamaan kriminologista ja muuta oikeuspoliittista tutkimusta Helsingin yliopiston osana.	Valmistelun ja toimeenpanon kustannuksia ei ole seurattu systemaattisesti, joten tarkkaa tietoa kustannuksista ei ole. Toimeenpanon kustannukset koskivat useiden hallinnon alojen edustajien, tutkimuslaitoksien edustajien sekä eri ministeriöiden edustajien työtä. Yhdistämiseen liittyvä työ tehtiin pääosin virkatyön ohella. Välillisiä kustannuksia ei voida määrällisesti arvioida, sillä kustannuksia ei ole seurattu.	Koska yhdistämisen toteuttamisen kustannuksia ei seurattu, eikä siitä ole määrällistä tietoa saatavissa, ei toimeenpanon kustannustehokkuutta voida arvioida tarkemmin.
LYNET ja SOTERKO	LYNET- ja SOTERKO- yhteenliittymien verkostomaisen yhteistyön kehittyminen ja syventyminen.	TULA-uudistuksen toimeenpanon näkökulmasta on mahdollista määrittää toimeenpanon tehokkuuden arvioinnin perustaksi, mitä toimenpiteitä (SOTERKO -yhteistyöverkoston toiminnan laajentumisen lisäksi) verkostomaisen yhteistyön kehittämiseksi ja syventämiseksi on tehty ja etenkin mitkä ovat näiden toimenpiteiden kustannukset.	Koska LYNET- ja SOTERKO- yhteenliittymien verkostomaisen yhteistyön kehittämiseen ja syventymiseen liittyvien toimenpiteiden kustannuksia ei ole seurattu, ei toimeenpanon kustannustehokkuutta voida arvioida tarkemmin.
KOTUMO-TIE- KARTTA	Kahdeksan ministeriön, Suomen yliopistojen, Suomen ammattikorkeakoulujen rehtorineuvoston ja Tutkimuslaitosjohtajien neuvoston yhteistyönä laatima tiekartta tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventämiseksi	KOTUMO-tiekartan laatiminen ja seuranta on toteutettu pitkälti virkamiestyönä. Sen laatimisen ja seurannan työpanoskustannuksia ei ole seurattu erikseen, joten KOTUMON laadinnan ja sen toteutuksen seurannan kustannuksia ei ole mahdollista laskea.	KOTUMO-tiekartan laatiminen ja seuranta on toteutettu pitkälti virkamiestyönä. Sen laatimisen ja seurannan työpanoskustannuksia ei ole seurattu erikseen, joten KOTUMON ja sen toteutuksen seurannan kustannuksia ja kustannustehokkuutta ei ole mahdollista arvioida tarkemmin.
THL:N ja TTL:N AR- VIOINTI	Arviointiraportit vision saavuttamisesta ja kehittämisehdotukset jatkoa ajatellen	Arviointien toteutuksen kustannukset ovat muodostuneet arviointien toteutuksen hankintahinnasta ja viranomaisyöstä. Toimeenpanon kustannuksia ei voida arvioida, sillä tietoa ei ole arviointien hankintahinnoista, eikä viranomaisten omista työpanoksista arviointityön tukeen.	THL:n ja TTL:n arvioinnit eivät ole koko TULA-uudistuksen mittakaavassa toimeenpanon osalta olleet kustannuksiltaan merkittäviä toimenpiteitä. Niiden toteutustapa tai toteutustavan tehokkuus ei myöskään ole olemassa olevan laadullisen tiedon perusteella poikennut vastaavan tyyppisistä muista arvioinneista.

		THL:n ja TTL:n arviointien lopullisen merkityksen ja lisäarvon kertoo lopulta se, miten niiden antamat suositukset ovat toteutuneet ja millaisia vaikutuksia niistä on seurannut	THL:n ja TTL:n arviointien lopullisen merkityksen ja lisäarvon kertoo lopulta se, miten niiden antamat suositukset ovat toteutuneet ja millaisia vaikutuksia niistä on seurannut.
TUTKIMUSRAHOITUKSEN KOKOAMINEN MINISTRIÖISSÄ	Eri talousarviomomenteille pirstoutuneen tutkimusrahoituksen kokoaminen yhdelle tai muutamalle talousarviomomentille Vuosittaiset ministeriökohtaiset tutkimussuunnitelmat	Tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä on toimeenpanon osalta jatkuvaisluonteista viranomaistoimintaa, jonka toimeenpanon kustannuksia ja tehokkuutta ei osana TULA-uudistusta pysty arvioimaan.	Tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä on toteutettu ns. normaalina virkamiestyötä, jossa TULA-uudistuksen toimeenpanoa ei erikseen seurata työaika-seurannassa. Lisäksi toimeenpanon suhdetta aikaansaatuihin tuloksiin on mahdotonta arvioida, sillä toimeenpano on jatkuvaa.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Hjelt, M., Sepponen, S., Larvus, L., Palomäki, S. & Raivio, T. 2017. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen tiekartta: Arvio toimenpiteiden toteuttamisesta. Arvioinnin loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:14.

Hjelt, M., Sepponen, S., Roschier, S., Laine, A., Bröckl, M. & Raivio, T. 2018. Profiloitirahoituksen vaikutukset yliopistojen strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen. Arvioinnin loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:27.

Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen ohjausryhmä. 2018. Syvenevää korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen monivuotinen prosessi eli KOTUMO 2014–2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:7.

Lankinen, T., Hagström-Näsi, C. & Korkman, S. 2012. Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2012.

Owal Group 2016. Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:30.

Raitio, H., Heikkilä, J., Kukkavuori, K. & Laurila, I.P. (2015). Luonnonvarakeskuksen perustaminen. <https://docplayer.fi/169367-Luonnonvarakeskuksen-perustaminen.html>

Soininvaara, O. (2017): Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitosten tehtävät ja rakenteet soteuudistuksen ja maakuntauudistuksen tehtävien toteuttamiseksi. STM Raportteja ja muistioita 2017:5. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79171/STM%20R%26M%202017_5_.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017. Kokonaisarviointi ja suositukset (epävirallinen suomenos). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2017.

STM (2014) Kansainväliset arvioinnit THL:n ja Työterveyslaitoksen toiminnasta. Tiedote. https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/international-operational-reviews-of-two-finnish-health-institutes

Tieteen tila 2018. Toim. Auranen, O., Leskinen, P., Alho, J., Nuutinen, A. & Hemming S. Suomen Akatemia 10.12.2018. <http://www.aka.fi/fi/tiedepoliittinen-toiminta/tieteen-tila/tieteen-tila-2018/>

Valtioneuvoston periaatepäätös tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksesta. <http://vnk.fi/tula>; <http://vnk.fi/documents/10616/1034423/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf/ae74f7b4-1150-4d45-a6c9-009d33426f93>

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2018. Selvitys. Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2018.

Veugelers, R. (Chair of the Panel), The Evaluation of the Finnish National Innovation System – Policy Report, joint publication of Ministry of Education and Ministry of Employment and the Economy, 2009. https://www.etla.fi/wp-content/uploads/InnoEvalFi_POLICY_Report_28-Oct-2009.pdf



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-625-6 (pdf)

